سلسلة الكتاب الجامعي (٦) لعام ٢٠٠٠م

أصول ومبادئ الإدارة العامة

"دراسة مقارنة"

د. عبدالعزيز صالح بن حبتور
أستاذ الإدارة المشارك
قسم إدارة الأعمال
جامعة عدن

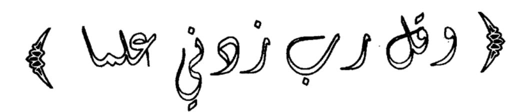
دار جامعة عدن للطباعة والنشر ٢٠٠٠م

أصول ومبادئ
الإدارة العامة

"دراسة مقارنة"

د.عبد العزيز صالح بن حبتور
أستاذ الإدارة المشارك
بقسم إدارة الأعمال

بسم الله الرحمن الرحيم





الإهداء

إلى والدي اللذين غرسا حب الأرض والعلم في نفسي
إلى زوجتي إكراما لصبرها ووفائها
وإلى أبنائي الأحباء رامي، رنا، رؤى، ورندا، ورويدا

أهدي هذا الكتاب ...

طبع هذا الكتاب بآلة الأوفست الرقمي ريزوجراف

Printed on the digital Offset Printing Machine **RISOGRAPH**

رقم الإيداع في المكتبة الوطنية - عدن، ١٦٤ لعام ٢٠٠٠م.
حقوق الطبع والنشر محفوظة، دار جامعة عدن للطباعة والنشر
الطبعة الأولى، ٢٠٠٠م.
يمنع ترجمة أو طباعة أو تصوير هذه المطبوعة أو أجزاء منها، وكذا حفظها أو نسخها على الوسائط الإلكترونية من غير موافقة مسبقة من الناشر.

National Library Aden, No. 164, 2000
Copyright. Aden University Printing and Publishing House,
1st Edition, 2000
All rights reserved. No part of this publication may be translated, reproduced or distributed in any form or by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.



المقدمة

يسرني أن أقدم لزملائي الأساتذة، ولطلابي في كلية الاقتصاد والإدارة، كتابي هذا أصول ومبادئ الإدارة العامة -" دراسة مقارنة ". ومع أن الكتاب أستوعب مفردات الإدارة العامة ومباحثها، إلا أنه أمتاز عن بقية مراجع الإدارة، والإدارة العامة بفصول درست، وبحثت باستقصاء لأول مرة.

ابتداء قسم الكتاب إلى ثمانية أبواب. ضم الباب الأول خمسة فصول في الأول منها درست تعريف الإدارة العامة وتحديد طبيعتها، أما الفصل الثاني فقد تطرق إلى علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى.

فالإدارة العامة ، منظومة كبيرة متشعبة في نشاطها، وفعاليتها، الأمر الذي جعلها على صلة وثيقة بإدارة الأعمال، وبالسياسة، والقانون الإداري، والاقتصاد، وعلم النفس.

أما الفصل الثالث فقد انصب على مدارس الإدارة العامة وأبرز نظرياتها، بينما تطرق الفصل الرابع إلى النظرية البيروقراطية ودورها في التراث الإداري.

في الباب الثاني تم استيعاب وبحث " المبادئ العامة " للإدارة العامة ووظائفها، في الفصل الأول منه درس التخطيط، وفي الفصل الثاني أنصب الاهتمام على التنظيم ودوره المتميز في الإدارة العامة.

أما الباب الثالث " القيادة الإدارية واتخاذ القرار " فقد تمت دراسة القيادة وصفاتها في الفصل الأول، بينما درست وظائف القيادة (التنسيق، الاتصال، الرقابة) في الفصل الثاني.

في الباب الرابع تمت دراسة تاريخ الدولة كمؤسسة سياسية ذات صلة وثيقة بالإدارة العامة. فالإدارة العامة يمكن تعريفها بإيجاز دقيق " عمل الحكومة وفعالياتها في الإدارة " وطبيعة هذه الحكومة، وهويتها وفلسفتها السياسية، من هنا كان الفصل الأول قد تمركز على أركان الدولة، بينما أشار الفصل الثاني إلى ولادة الدولة والاعتراف بها. وأشكال الدولة وصلتها بالإدارة العامة في الفصل الثالث.

وبودي أن أتوقف قليلا عند الباب الخامس، فالزملاء أساتذة الإدارة العامة في الجامعات العربية يفتتحون كتبهم بالإشارة وباختصار جدا إلى الإدارة العامة في الحضارات القديمة، الإدارة في عصر الفراعنة، الإدارة الصينية، واليونانية، والرومانية، والفارسية، وهذا ما فعلته أيضا ولكني لم أفعل ما فعلوه من خطأ تاريخي كبير في ضم الحضارة العربية الإسلامية، ونمط الإدارة والإدارة العامة

فيها، إلى الإدارات في الحضارات القديمة. هذه المسألة في غاية الأهمية من الناحية العلمية والمنهجية.

فالحضارات القديمة توقفت في سنة ٤٧٦م بالغزو البربري لروما بينما تفتحت الحضارة العربية الإسلامية بعد ذلك بقرن، في العصر الوسيط، العصر الذي انطلقت فيه الدولة العربية الإسلامية بجدارة واقتدار فكانت بحق القوة الدولية الأبرز في المسرح الدولي في ذلك العصر.

لقد كون العرب إمبراطورية واسعة امتدت على كل قارات العالم القديم، على قارة آسيا، أفريقيا، أوروبا، هذه الإمبراطورية تمكنت من إدارتها دولة قوية، جهاز إداري متمكن، حفظ وحدة الكيان السياسي لقرون، ووفر خدمات الإدارة العامة لشعوب عديدة، صارت كلها تعتقد وبإيمان راسخ أنها أجزاء حية من أمة قوية. هذه الدولة، وهذه الأمة بتعدد شعوبها ما كان لها أن تستمر لولا الجهاز الإداري القوي المقتدر، والمتماسك من الداخل بثبات، قادر على استيعاب واحتواء المشاكل والتغلب عليها.

هذه التجربة الفريدة في تاريخ الإدارة وفي تراثها، لا يصح ولا يجوز تجاهلها لكونها جزء من تراثنا العربي المشرق، واستوعبت قرونا من تاريخ البشرية، وأعطت ثمرة وتجربة في الإدارة العامة نستحق الفخر بها، وقد تواصلت في مسيرتها ونجاحاتها طيلة العصر الوسيط الذي ينتهي بسقوط القسطنطينية عام ١٤٧٦م، فكيف جاز للكتاب ودارسي الإدارة العامة أن يدخلوا هذه التجربة الهائلة في وسط التاريخ القديم !

في الفصل الثاني من هذا الكتاب تمت دراسة الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية/ عصر الرسول (ص) ومع أن تجربة الإدارة العامة في هذا العصر كانت تجربة بسيطة لكنها غنية، ثرية، فقد وضعت الأسس القوية التي سارت عليها الحكومات العربية الإسلامية في السنين اللاحقة. وبساطة التجربة ترتبط ببساطة الحكومة التي أوجدها الرسول محمد (ص) .

لقد أستوعب الفصل الثالث تجربة الإدارة في العصر الراشدي، وفيه تم تحرير جميع الأراضي العربية من السيطرة الرومانية. هذه التجربة في الإدارة العربية، تجربة غنية وزاخرة لأنها ورثت تقاليد إدارية قديمة راسخة، استطاعت بمرور الزمن تطويعها، بحيث أصبحت جزء طبيعيا من المنظومة الإدارية العربية الإسلامية .

أما الفصل الرابع والخاص فقد كرس لدراسة تجربة الإدارة العامة في العصر الأموي، العصر الذي حل فيه العرب في أوربا، والعصر العباسي، العصر الذي نضجت فيه المؤسسات الإدارية واستقرت وتنوعت .

ومن المهم أن أشير هنا أن كتب الإدارة العامة في الجامعات العربية بشكل عام والجامعات اليمنية بشكل خاص لم تول التاريخ السياسي لليمن وصلاته القوية بالإدارة، والإدارة العامة، الاهتمام والعناية الكافية. بحيث توضح فيه التطور التاريخي للإدارة في وطننا، طيلة القرون الوسطى، هذه الحقيقة دفعتني إلى دراسة تاريخ اليمن وحكوماته من عصور ما قبل الإسلام وحتى العصر الحديث لكي تتوضح أجزاء الصورة الكبيرة والجميلة بشمولها .

إن نطاق البحث في هذا المصدر، يتوسع توسعا واضحا وكبيرا ليحتوي مفردات الإدارة العامة بما فيها مفردات الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية بما فيها تجربة اليمن .

وقد تنوعت مصادر الدراسة ومراجعها بحيث ضمت المراجع الأساسية للإدارة العامة ومكانة الدولة في القانون الدولي وصلتها بالإدارة العامة، بالإضافة إلى المصادر الأساسية للتاريخ الإسلامي الخاص بالدولة العربية الإسلامية .

إن من واجبي هنا التنويه إلى أن كثيرا من الأفكار الهامة التي تضمنتها هذا الكتاب تم إستيحاؤها من طلابي بقسم إدارة الأعمال من وحي مناقشاتهم الجادة وحواراتهم العلمية الرصينة التي ساهمت في توجيه اهتمامي العلمي لموضوعات تمت معالجتها في متن هذا الكتاب، وخاصة تلك الموضوعات التي تناولت تاريخنا العربي الإسلامي وعلى وجه التحديد التاريخ اليمني .

كما لا يفوتني هنا أن أشكر العديد من زملائي الأساتذة في جامعة عدن الذين زودوني بالمراجع العلمية والبيانات والمصادر المختلفة التي ساهمت في إثراء الكثير من الموضوعات المثارة ويقع على رأسهم الأصدقاء أ. د. صالح علي باصره وأ. د. عبدالرزاق علي الانباري والدكتور أحمد صالح منصر هؤلاء كان لهم فضل كبير في المساهمة في تصحيح وتنقيح بعض الموضوعات الواردة في الكتاب، جزاهم الله على ما فعلوه خيرا وجعله في ميزان حسناتهم .

والحمد لله الذي أعانني على إنجاز هذا العمل .

محتويات الكتاب

الباب الثالث: القيادة الإدارية واتخاذ القرارات



الباب الأول

التعريف بالإدارة العامة ومكانتها



الفصل الأول

تعريف الإدارة العامة وتحديد طبيعتها

١- الخلفية التاريخية للإدارة العامة:-

كان من نتائج الثورة الصناعية أن حدثت تطورات واسعة في المبادئ العلمية لعلم الإدارة بصفة عامة، وفضلا عن ذلك، ونتيجة لاتساع النشاط الحكومي في القرن العشرين - بحيث أصبح يمثل جانبا من أهم الجوانب الاقتصادية للدولة - حدثت تطورات كبيرة في ميدان علم الإدارة العامة.

فبعد أن كان اهتمام الحكومات موجها في القرن الماضي لوضع دساتيرها، أصبح اهتمامها في القرن الحالي موجه لوضع نظم الإدارة بهدف رفع الكفاية الإنتاجية لأجهزتها لذلك يمكن أن يطلق على القرن الماضي قرن التطورات الدستورية وعلى القرن الحالي قرن التطورات الإدارية[1].

وتعد الولايات المتحدة الأمريكية أول دولة أنشأت علم الإدارة العامة فيها وطبقته، ثم نقلته عنها بقية الدول المتقدمة صناعيا فأول من كتب فيها كانوا من الكتاب الأمريكيين وعلى رأسهم " ودرو ولسون " الذي أدى دورا مهما في وضع منهج علمي لهذا العلم.

والملاحظ أن ما دفعه إلى ذلك انتشار ظاهرة الفساد في الجهاز الإداري هناك في أواخر القرن الماضي. فكان أول من نادى بوجوب البدء في حركة للإصلاح الإداري بهدف وضع أسس سليمة وعادلة للنظام الوظيفي هناك بحيث يبعد تماما عن الأطماع الحزبية.

وكان أول من نادى بوجوب أبعاد الإدارة العامة من تأثير الأحزاب السياسية الحاكمة، ففي ذلك الوقت كانت الأحزاب السياسية التي تفوز بالرئاسة تعين أتباعها في الوظائف العامة كمكافأة لهم على جهودهم في كسب المعركة الانتخابية، وتفصل أبعاد الأحزاب السياسية الأخرى لغرض تقليص نفوذهم في الجهاز التنفيذي مما أدى إلى فساد النظام الوظيفي في الدولة.

إذ صدر في عام ١٨٢٠م في الولايات المتحدة الأمريكية القانون الخاص بشغل الوظيفة لمدة أربعة أعوام فقط بعدها يتحول الموظف إلى مهنة أخرى ولكن ذلك القانون أستثنى من يشتغلون في المناصب المالية إذ بإمكانهم المواصلة والبقاء ، وجاء ذلك استنادا إلى مبدأ الدورية العامة بشأن الوظائف العامة التي جاءت بسبب تقاسم الوظائف من قبل الحزبين المتنافسين (الحزب الجمهوري والحزب الديمقراطي) تحت شعار (سياسة الغنائم للمنتصر في الانتخابات).

---

[1] راجع: حسن، د.عادل، الإدارة في القطاع الحكومي (بيروت - ١٩٨٥م) ص١٧. دار النهضة العربية. شيحا، د. إبراهيم عبدالعزيز، الإدارة العامة (القاهرة - ١٩٨٤م) ص١٩. طلبة، د. عبدالله، الإدارة العامة (دمشق - ١٩٩٥م) منشورات جامعة دمشق.

وقد ألغي هذا القانون عام ١٨٨٣م وتم استبداله بلجنة (سميث) لجنة نظام الخدمة المدنية الذي حدد بوضوح أن الوظيفة العامة لا يشغلها إلا من توافرت لديه المؤهلات والمواصفات.

ولا شك أن الشعور العام بين العاملين بعدم الاستقرار الوظيفي، وانشغالهم بالنشاط الحزبي بدرجة أكبر من انشغالهم بالنشاط الوظيفي، أضعف من الكفاءة الإنتاجية للجهاز الإداري هناك.

وقد نجح ولسون إلى حد كبير في إرساء الأجرة العامة على قواعد عادلة، وتطبيق المبادئ العلمية للإدارة فيها. ولاشك أن ظهور مبادئ الإدارة العلمية التي وضعها فردريك تيلر[١] في أوائل القرن الحالي كان لها تأثير كبير في علم الإدارة العامة، ولكن ما هو مفهوم هذا المصطلح ودلالته.

* الإدارة

أن الأصل اللاتيني للكلمة هو: Administration أي أن الكلمة تعني To serve خدمة الآخرين، أو يصل عن طريق الإدارة إلى أداء الخدمة، وهذا هو المدلول اللفظي لأصل الكلمة[٢]

والإدارة بمعناها العام تعني النشاط الموجه نحو إيجاد التعاون المثمر، والتنسيق الفاعل بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من أجل خلق تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة.

وواضح من هذا التعريف أن محور العملية الإدارية هو العنصر البشري، والكيفية التي يمكن بها أن تحقق التعاون بين الأفراد والتنسيق بين جهودهم المختلفة بغية الوصول إلى هدف معين. وهذه الحقيقة هي التي تسبغ على الإدارة طابعا خاصا بوصفها عملية اجتماعية وإنسانية من جهة واقتصادية وسياسية من جهة أخرى[٣].

إن العنصر البشري يتطلب في الإدارة الحسنة أن يصبح عملية رشيدة تحقق أهدافها بأكفأ استخدام للإمكانات المتاحة، مع توفير أفضل مناخ ممكن لعمل هذا العنصر. إن الإدارة عملية تولد كلما اتحدت إرادة الأشخاص من أجل الوصول إلى هدف معين.

---

[١] فريدرك تيلر (١٨٥٦-١٩١٥) مهندس أمريكي عمل في مصانع الحديد والصلب يعد مؤسس الإدارة العلمية الأولى، وقد تلخصت معظم أفكاره في كتابه الصادر عام ١٩١١م حول "مبادئ الإدارة العلمية" يونس عبدالغفور، تنظيم إدارة الأعمال، القاهرة، ١٩٦٥م، ص٢١ وما بعدها.

[٢] درويش، د. عبدالكريم مع تكلا، د.ليلى، أصول الإدارة العامة (القاهرة - ١٩٩٢م)، الناشر مكتبة الأنجلو المصرية. عبدالفتاح، عامر، د. سعيد بس، الإدارة في ظلال التغيير (مصر الجديدة - ١٩٩٦م) ص٢٧٩. الكبيس، د. عامر، الإدارة العامة (بغداد-١٩٨٣م) ص١١. ط٥. ويذهب شيحا " إلى أن مفهوم اصطلاح إدارة يستند إلى معناها اللغوي فالإدارة في الإنجليزية مصدر لفعل أدار Administer وهذا التعبير مشتق من الكلمة اللاتينية Ad-ministrare وتعني خدمة الغير أو تقديم العون للآخرين ". أصول الإدارة العامة، توزيع المعارف بالإسكندرية. لا يوجد تاريخ للطبع. يونس، تنظيم وإدارة الأعمال، ص١١ . وما بعدها.

[٣] رفعت، د. محمد، علم الإدارة العامة، القاهرة ١٩٨٩م، ص٢٣.

ويصبح جوهر الإدارة عند هذا الحد محاولة تحقيق التنسيق الجيد الفاعل بين الجهود البشرية المتعاونة بحيث تخلق حالة جديدة لم تكن قائمة سلفا تمثل الجهد الجماعي للأفراد الموجه إلى الهدف المنشود.

وقد يبدو النجاح في الإدارة أمرا سهلا وممكنا يقدر عليه كل الناس ولكنه في الواقع ليس كذلك، فالإدارة في معظم أحوالها عملية صعبة ومعقدة.

والسر في صعوبة الإدارة كعملية تمارس يكمن في أن جوهر الإدارة هو كيفية التعاون مع العنصر البشري بنجاح بحيث نحقق كفاية الإنتاج في ظل أفضل مناخ إنساني ملائم لاستثمار الجهود واستخراج أفضل الطاقات. فعلم الإدارة يرتبط بالإنسان، فهو من العلوم الاجتماعية ذات المحتوى الإنساني، ومن هنا جاءت صعوبة وضع تعريف دقيق محدد لها ، لكونه علما اجتماعيا " يتسم بما تتسم به سائر العلوم الاجتماعية بعدم التحديد والضبط "[١].

والتعريف بالمصطلحات في: مجال العلوم الاجتماعية مسألة صعبة بوجه عام، وفي بعض الأحيان يكون التعريف مصدرا لسوء الفهم الذي يحاول الإنسان تجنبه. وهذا راجع إلى طبيعة العلوم الاجتماعية بوصفها علوما غير منضبطة تماما، وليست بدرجة النقاوة العلمية التي تتصف بها العلوم الطبيعية بسبب ارتباط العلوم الاجتماعية بالإنسان وتأثيرها في عوامل الحضارة والبيئة والسياسة والاقتصاد والقيم والعادات وهذه جميعها متغيرات تختلف من حضارة لأخرى[٢].

فالإدارة نتاج الوسط الذي تنشا بها، تتأثر بمؤثراته، ولهذا يجب أن تدرس كما يدرس أي تنظيم سياسي أو نقابي أو مهني[٣].

والواقع أن الشرط الأساس لدراسة أي علم من العلوم هو أن يكون الباحث قادرا على أن يجعل بينه وبين ظواهر هذا العلم مسافة كافية ليستطيع أن يحكم عليها بحياد وموضوعية، فهل يمكن ذلك ؟ المسألة في غاية الصعوبة لأن الذين يدرسون الإدارة يكونون غالبا مرتبطين بها بصورة أو أخرى لذا فإننا نرى أنه يقع على كاهل الباحثين في علم الإدارة العامة التخلص من النزعات الشخصية ومعالجة ظواهر هذا العلم بموضوعية تامة حتى يستطيع هذا العلم الحديث أن يأخذ مكانه المرموق بين بقية العلوم الاجتماعية.

بعض الإداريين يميل إلى أخذ تعريف الإدارة من مهمة المدير نفسه فالدور الذي يؤديه الإداري في منظمته يفرض عليه التوفيق بين غايتين:-

الأولى: أن يتعامل مع كل فرد بها كوحدة بشرية مستقلة قائمة بذاتها تختلف عن غيرها من الوحدات المكونة لهذا المجتمع البشري في مجالي تنشئته وتربيته.

---

[١] شيحا، الإدارة العامة، ص٢٧.

[٢] درويش، أصول الإدارة العامة، ص٤٧.

[٣] درويش، أصول الإدارة العامة، ص٥٢. توفيق، د. جميل أحمد، مذكرات في إدارة الأعمال، الإسكندرية، ١٩٧٥م. دار الجامعات المصرية، ص١٣.

A. R. Tyagi , Public Administration , P. 18 , 1987 Delhi Lucknow.

الثانية: تفرض على الإداري أن يتعامل مع المنظمة ككل أي ككيان وتنظيم موحد، محاولا أن ينطلق بهذا الكيان الضخم والتجمع البشري العظيم بطاقاته وإمكاناته كلها في اتجاه الهدف المرجو.

بيد أننا لا نرى أن مجرد النجاح في تحقيق الهدف هو دليل النجاح في الإدارة فكم من الأهداف تحققت في ظل أنواع من تعسف الإدارة وتسلطها وإهدارها للقيم الإنسانية للعاملين فيها.

وتمشيا مع هذا الاتجاه يعرف أحد العلماء الإدارة بأنها " نوع من الجهد البشري للتعاون الذي يتميز بدرجة عالية من الرشد "[١].

ويمكننا أن نميز الملامح الآتية لهذا التعريف:-

١- أن الإدارة تتصف بدرجة عالية من الرشد وليس بالكمال كله.

٢- أن الإدارة ليست هي نمط التعاون البشري الوحيد المتصف بالرشد.

٣- أن اصطلاح " درجة عالية من الرشد " يحمل تساؤلا مهما مفاده أي الأهداف والأغراض يمكن أن نقيس بموجبها أو نقوم درجة الرشد هذه ؟

وأيا كان الاتجاه في النظر إلى مفهوم الإدارة فالمؤكد أن العملية الإدارية لها طرفان مهمان هما الإداري والجماعة. والإداري هو الذي يقوم بالتنسيق بين جهود أفراد الجماعة وتوجيه هذه الجهود والإشراف عليها وتحفيزها من أجل الوصول إلى الهدف.

وأيا كانت الأسباب التي أوردها بعضهم لتسويغ عدم الاتفاق حول تعريف موحد للإدارة، فإن ذلك لا يمنع من محاولة وضع تعريفات ومفاهيم لمدلولها، فقد ذهب الأستاذ Leonard D. White " إلى أن الإدارة هي: فن توجيه وتنسيق ورقابة عدد معين من الأفراد بقصد إنجاز بعض الأغراض والأهداف "[٢].

وذهب آخرون إلى أن الإدارة هي: " توجيه الناس المشتركين معا في عمل للوصول إلى هدف مشترك له صفة التوقيت، فهي العملية المتضمنة والشاملة لتكامل الجهود الإنسانية لكي تصل إلى النتيجة المرغوبة[٣].

وذهب البعض إلى أن الإدارة: تنظيم مجموعة من الأفراد داخل منظمة وتوجيههم وتنسيقهم ورقابتهم، لإتمام عمل معين بقصد تحقيق هدف معين. أو هي: العملية التي تنشأ ترتيبا على قيام جهود مشتركة منظمة لتحقيق بعض الأهداف. أو هي: تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين لتحقيق هدف معين.

---

(١) طلبة الإدارة العامة، ص١١.

(٢) شيحا، الإدارة العامة، ص٢٨. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص١١. طلبه، الإدارة العامة، ص١٣.

(٣) عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص١١. حسن، د. عادل مع زهير، د. مصطفى، الإدارة العامة، (بيروت - ١٩٧٨م) ص١٩. دار النهضة العربية.

ونحن إذ نحاول وضع تعريف مبسط وشامل للإدارة فنقول أنها تعني: توجيه جهد جماعي مشترك في منظمة ما – عامة أو خاصة – بقصد تحقيق أهداف محددة ومرسومة.

ويرى بعض الباحثين أن : الإدارة بمعناها العام تعني إيجاد نوع من التعاون والتنسيق بين الجهود البشرية المختلفة من أجل تحقيق هدف معين[1].

* التعريف بالإدارة العامة:-

من المعروف أن ودور ولسون من الرواد الأوائل الذين حاولوا دراسة علم الإدارة العامة، فقد عرفها في عام ١٨٨٧م.

" بأنها العمليات المتعلقة بتحقيق أهداف الحكومة بأكبر مقدار من الكفاءة وبما يحقق الرخاء لأفراد الشعب "[2].

كما عرفها ليونارد وايت، وهو أول من كتب مؤلفا علميا في هذا الموضوع بعنوان " مقدمة في دراسة الإدارة العامة " في عام ١٩٣٦ " بأنها جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسات العامة وتحقيق أهدافها " وما زال هذا الكتاب يعد من أهم المؤلفات العلمية التي ظهرت في هذا الموضوع حتى الآن. ولا تخرج معظم هذه التعريفات، التي وضعها معظم الكتاب الذين كتبوا بعدها عن المعاني السابقة فكل تعريفاتهم تركزت في معنى متقارب هو: " أن الإدارة العامة أسلوب لتنفيذ السياسات العامة أو ممارسة الأعمال والأنشطة الحكومية، بغرض تحقيق الأهداف التي ترمي إليها الدولة بأكبر كفاية إنتاجية ".

ولابد من الإشارة هنا، تعليلا لاختلاف التعريفات، وجوهر التعريفات هذه يتلخص في: أن الإدارة العامة هي أسلوب تطبيق المبادئ العلمية والأسس الإدارية المتفق عليها في النشاط الحكومي بما يحقق أهداف المجتمع. وبهذا المعنى تتكون الإدارة العامة من عملية توجيه وقيادة الجهود البشرية – التخطيط والتنسيق واتخاذ القرارات والرقابة – في الجهاز التنفيذي للدولة بمعناه الواسع، أي الوزارات والمصالح والهيئات والمؤسسات العامة، ومن المؤكد ازدياد أهميتها في الأجهزة التي يتعامل المواطنين معها بصفة مباشرة. فأي انخفاض في كفايتها الإنتاجية – كالبطء والتعقيد في الإجراءات – يبدو ظاهرا أمام أفراد الشعب مما يثيرهم عليها[3].

---

[1] شيحا، الإدارة العامة ٢٨ وما بعدها. هاشم، د. زكي محمود، الإدارة العلمية، ص٩ (الكويت – ١٩٨٥م)، ط ٤.

[2] أنظر هذه التعريفات في: د. حسن، الإدارة في القطاع الحكومي، ص١٩. د. درويش، أصول الإدارة العامة، ص٤٨. د. هاشم، الإدارة العلمية، ص٩. د. الكبيسي، الإدارة العلمية بين النظرية والتطبيق، ص١٣. د. عادل حنه، الإدارة العامة. شيحا، أصول الإدارة العامة.

[3] لمزيد من التعريفات راجع: رفعت، علم الإدارة العامة، ص٢٣. توفيق، د. جميل أحمد، مذكرات في إدارة الأعمال، الإسكندرية، ١٩٧٥م، ص١٣.

Tyagi , Public Administration P. 27 .

إن تطور مهمات الدولة ومسئولياتها تجاه المجتمع كان من العوامل الأساسية لهذا الاختلاف (في التعريفات) فدور الدولة التنفيذي البحث، دور الدولة الحارسة قد بدأ في الاختفاء والزوال إثر التطورات المتلاحقة التي اجتاحت العالم منذ القرن التاسع عشر. كما كان للحربين العالميتين والثانية خاصة أثر ضخم على إتساع نشاط الدولة وتقرير ضرورة تدخلها في المجالات المختلفة، نتيجة لما أحدثته تلك الحرب من نتائج اقتصادية واجتماعية سيئة أجبر الحكومات على التدخل لإصلاح هذا الدمار وضمان حد أدنى لحياة اقتصادية واجتماعية مقبولة، هذه الظاهرة وسعت من محيط مهمات " الإدارة العامة " ونشاطها في هذا الميدان وكلما تعاقبت السنين كلما ظهرت في تراث الإدارة مختلف التعريفات التي تحاول استيعاب روح العصر، كما تحاول صياغة التعريفات التي تساير تطور الحال.

فمصطلح " الإدارة العامة " يعني اهتمام الدولة بذلك النشاط العام وتخصصه لأنه يهدف إلى تنفيذ السياسات الحكومية التي يزمع تنفيذها في المجتمع، وما هذه السياسات إلا مجموع الخطط والبرامج والتدابير المختلفة التي تم تحديدها سلفا من مؤسسات الحكومة التنفيذية بآلياتها ومراتبها القيادية كلها وكذا أدواتها بكل العمليات المترابطة التي قد تبدأ من عمليات البدء بانتخابات تشريعية عامة ونهاية بالخطط التنموية وآلياتها.

أما البروفيسور الإنجليزي قلادين Gladden عرف الإدارة العامة بأنها " تتضمن كل أنواع النشاط الذي يباشره الرؤساء الإداريون في الإدارة العامة التي تغطي النشاط الإداري للحكومة ".

ويعرف البروفيسور الفرنسي شارلز ديباش Charles Debbasch الإدارة العامة عن طريق تحديد المهمات وقال أن للإدارة العامة مهمتين رئيستين هما:-

أ- مهام خارجية للإدارة تضعها مباشرة في اتصال مع الجمهور وهي تتفرع إلى أربعة أفرع هي:-

- المهمات السيادية تتمثل في وزارة الدفاع ومؤسسة الشرطة (الأمن العام)، ومؤسسة القضاء.
- المهمات الاقتصادية.
- المهمات التعليمية والثقافية.
- المهمات الاجتماعية.

ب- مهمات داخلية فهي تهدف إلى التوظيف الأفضل للإدارة أي في الجوانب المتعلقة بتنظيم الأفراد، وإدارة الأفراد واستخدام الوسائل المادية الضرورية وتعزيز الإجراءات الأساس وتأمين الرقابة من الإدارة ذاتها.

وهناك مصادر أخرى[1] تحوي مجموعة أخرى من التعريفات الخاصة بالإدارة العامة. نذكر منها ما ذهب إليه Leonard D. White بأنها " تتكون من جميع العمليات التي تستهدف السياسة العامة " وهذا التعريف يغطي مختلف العمليات في الميادين كافة، مثل تسليم خطاب، أو بيع أملاك عامة أو إبرام معاهدة، ومجال الإدارة العامة يشمل: المسائل العسكرية، والشؤون المدنية وكثيرا من أعمال المحاكم، كما يتناول النشاط الحكومي كافة كالبوليس والتعليم والصحة.

أما الباحث الفرنسي Jeam Walime فيعرفها بأنها " دراسة أحسن طرق وتصريف شؤون الإدارة " بينما يؤكد Marcel Walime أن " العلوم الإدارية هي النظام الذي يدرس الوسائل الكفيلة بتأمين أحسن مردود للإدارات العامة ".

وهناك من يرى أنها " مجموعة الأنشطة الإدارية للحكومة " أو " النشاط الإداري الذي يقوم به موظفو الحكومة في قطاع السلطة التنفيذية للدولة ".

وثمة تعريفات يتناولها دارسو هذا الحقل مما يجعل من المتعذر نسبتها إلى مؤلف معين فهي:-

١. عملية تنظيم وإدارة الأفراد والموارد لتحقيق الأهداف الحكومية.
٢. أو هي فن وعلم إدارة الأعمال طبقا في مجال شؤون الدولة.
٣. أو نمط من أنماط الجهود الإنسانية التعاونية ذات الدرجة العالية من العقلانية التي تهدف إلى تحقيق الأهداف العامة بأقل جهد وأقصر وقت وأقل كلفة.
٤. هي العلم الذي يفسر أوجه النشاط المتعددة التي تقوم بها المصالح الحكومية ويشرحها ويصفها.
٥. هي القوة المسئولة عن الإشراف على نشاطات التنظيمات الإدارية الحكومية والسيطرة عليها وإيجاد التوافق بينها.
٦. هي الأداة التي تترجم بوساطتها الأهداف والرغبات العامة إلى واقع مادي ملموس[2].

هذه العمليات المعقدة كلها تتولى مهمة إنجازها منظومة الإدارة العامة لقد ازداد دور الدولة في الحياة الاجتماعية من خلال الوظائف التي تقوم بها خاصة في الدول الصناعية المتطورة، فمن الطبيعي أن تختلف التعريفات والمدلولات الخاصة بمصطلح " الإدارة العامة " وباختلاف أفكار من يصوغون هذه التعريفات في أدبيات هذا العلم[3] ورؤاهم وإتجاهاتهم.

---

[1] المصري، د. سعيد محمد، أساسيات في دراسة الإدارة العامة (الرياض - ١٩٨٢م) ط٣ .ص٣٢. طلبة الإدارة العامة، ص١٢. حسن مع د. عادل، الإدارة في القطاع الحكومي (بيروت - ١٩٨٥م) ص١٢.

[2] راجع مزيد من التعريفات عند: الكبيسي، الإدارة العامة، ص١٣. د. درويش أصول الإدارة العامة ص٤٩. د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص١٣. برانتون، نويل، إدارة المشاريع التجارية، ترجمة فاروق حسن غرابة، دار الفكر العربي، ص٢١٠.

[3] تير، أوردواي، الإدارة هدفها وإنجازها، ترجمة د. علي كامل القاهرة - نيويورك ١٩٦٧م، ص٢٥.

فلا نستغرب إذن أن يكتب بعض الباحثين، وهو على حق في ذلك في " تطور مفاهيم الإدارة " لأن هذه الإدارة مرتبطة بحياة الناس والنظام السياسي الذي يتولى قيادتهم، ولما كان هؤلاء الناس ومعهم نظمهم في تبدل وتطور متلاحق. فلابد أن تتطور المفاهيم كافة، ومنها " مفهوم " الإدارة العامة.

والسؤال هنا هل توجد مؤثرات تساعد على تطوير هذه المفاهيم؟ والجواب نعم، فهناك مؤثرات أربعة أساس في تطور مفاهيم الإدارة، والإدارة العامة خلال هذا القرن.

- المؤثرات التي ساهمت في تطوير مفهوم الإدارة وهي[1] :-

أ- حركة الادارة العلمية لتايلور Taylars Scientific Management

يعد تايلور مؤسس حركة الإدارة العلمية صاحب النظرية القائلة نرفع الكفاءة الصناعية من خلال رفع الإنتاجية وخفض تكلفة الوحدة المنتجة وقد أصدر كتابه " مبادئ الإدارة العلمية " Principles of Scientific Management عام ١٩١١م ضمنه أراءه ومعتقداته بشأن أساليب الإدارة وفنونها.

وتعكس فنون الإدارة العلمية اعتقاد تايلور بأن تخطيط الأعمال وهي وظيفة أساس تنهض بها الإدارة يجب أن يفصل عن تنفيذ هذه الأعمال الذي هو مهمة أفراد القوى العاملة. ومن الافتراضات التي تحكم فنون الإدارة العلمية تحقيق الكفاءة الصناعية من خلال تطبيق المنهج العلمي على المشكلات الإدارية .. ولهذا كان تايلور مقتنعا بأهمية المدخل العلمي في الإدارة وهو المدخل القائم على الملاحظة والقياس والتجربة التي هي جميعا من ركائز المنهج العلمي التي يمكن تطبيقها على المشكلات الإدارية.

كذلك كان هناك افتراض آخر يحكم أساليب الإدارة العلمية وهو أن حافز الأجور العالية يساهم في تنشيط تبادل المصالح بين العمال والمديرين الأمر الذي ينتج عنه رفع الكفاءة الإنتاجية أو الصناعية[2] .

وقد رأى تايلور[3] أن هناك عدة أهداف محددة يتضمنها مدخل الإدارة العلمية لتحسين الكفاءة الإنتاجية من بينها وضع معايير قياسية لظروف العمل Working Condition ومن أمثلتها تحديد درجات مناسبة للحرارة والرطوبة وتحسين الإضاءة وزيادة عدد فترات الراحة من العمل Rest breaks ووضع معايير قياسية لطرائق العمل وإجراءاته Works Methods ويعد أسلوب دراسة الحركة أحد الأساليب

---

(1) راجع تفاصيل مهمة عن هذه المؤثرات في: د. هاشم، الإدارة العلمية، ص٩ وما بعدها. د. علاقي، الإدارة، ص٢٢. عشماوي، أسس الإدارة، ص١١. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص١١. أبو ركبه، د. حسن عبدالله، بحوث العمليات وتطبيقاتها في مجال الإدارة، القاهرة - ١٩٧٥م، ص١٠ . يونس، عبدالغفور، تنظيم إدارة الأعمال، القاهرة - ١٩٦٥م، ص٧١.

(2) للتوسع في الموضوع راجع: د. إبراهيم عباس نتو، د. هنري هـ . البرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة (نيويورك، لندن - بدون تاريخ) ص٣٣.

(3) A. R. Tyagi , Public Administration , P. 35

المستخدمة لتحقيق الهدف الخاص بوضع معايير قياسية لطرائق وإجراءات العمل وهو أسلوب يقوم على ملاحظة الحركات المكونة لعمل معين كافة وتسجيلها - وقد تستخدم في ذلك كاميرات خاصة تسجل حركات العامل وطرائق العمل بهدف تحديد أفضل مجموعة من الحركات التي تؤدي إلى أكبر كفاءة ممكنة في الأداء، وبمعنى آخر لاكتشاف أفضل طريقة لأداء العمل - وقد ركز تايلور على ملاحظة الأداء الخاص بالعاملين ذوي الكفاءة وقياسه بما يكفل اكتشاف طرائق عمل قياسية لوظائف وأعمال معنية واجراءاتها وتنميتها.

وقد أبرز تايلور أهمية تخطيط مجموعة كبيرة من الأعمال اليومية لكل عامل بهدف تنمية وتطوير الكفاءة الإنتاجية ويرتبط تخطيط الأعمال هذه بدراسة الوقت Time Study لتحديد معيار الإنتاج المناسب لعمل معين وبعبارة أخرى تحديد القدر العادل من الإنتاج لكل عامل في وحدة زمنية. وتستخدم الساعة الميقاتية Stop Watch في دراسة الوقت.

ومن بين مداخل الإدارة العلمية التي أبرزها تايلور تشجيع العاملين الأكفاء على البقاء في العمل وتحفيزهم على بذل مزيد من الجهود لصالح الإنتاج ونقل العاملين الأقل كفاءة إلى أعمال أخرى. ولذا فإن العاملين الأكفاء الذين يتجاوز أداؤهم المعايير القياسية المقررة يمنحون معدلا عاليا للأجر عن كل وحدة منتجه زيادة على المعايير المحددة.

ومن الطبيعي أن يكون هذا المعدل أعلى من المعدل الذي يمنح للعاملين الذين يقل أداؤهم عن المعايير المقررة الأمر الذي يولد الدافع لدى العاملين لبلوغ المعايير القياسية المقررة. وهذا ما تضمنته الخطة التي وضعها تايلور بمنح الأجور وتعرف بالخطة التفاضلية للعمل بالقطعة Taylor differential Piece work plan .

وبمقتضى هذه الخطة يرتبط الأجر بالإنتاج بطريقة مباشرة ويشجع العاملون الأكفاء على البقاء في العمل وبذل مجهود أكبر بينما ينحى العاملون الأقل كفاءة. وهذا في الحقيقة يؤكد الافتراضيين الأساسيين لمدخل الإدارة العلمية لتايلور وهما أن الكفاءة الصناعية أو الإنتاجية يمكن تحقيقها من خلال تطبيق المنهج العلمي في الإدارة ودفع أجور حافزة[1] .

وبصفة عامة يمكن القول بأن دراسات تايلور في الميدان الإداري وتركيزه على تطبيق أسلوب البحث العلمي في حل مشكلات الإدارة، قد ساهم في تقرير عدد من المبادئ الإدارية واضعا بذلك اللبنات الأولى لنظرية الإدارة[2] .

---

(1) دنكان، أفكار عظيمة في الإدارة، ص١٤٩، ترجمة محمد الحديدي، الدار الدولية للنشر والتوزيع ١٩٩١م.

(2) حول هذا الموضوع راجع دراسة : الأزهري، د. محي الدين، الإدارة ودور المديرين (القاهرة - ١٩٣٩م)، ص٨٧ وما بعدها. الطبعة الأولى. المغربي، المدخل الدارة الأعمال، عمان - ١٩٧٤م، ص٣٧ وما بعدها.

لقد نجح تايلور في إبراز أهمية الإدارة الحكيمة في تحقيق أهداف المشروع وحدد مفهوما واضحا لدور الإدارة الذي يستند إلى وظائف التخطيط والتنظيم والرقابة وتحديد الأداء تاركة للعمال مهمة تنفيذ العمل، وساهم في وضع معايير فاعلة تحكم تنفيذ الأعمال وتقاس بها الإنتاجية، كما وضع معيار علمي دقيق لكل وحدة أو جزئية من جزئيات العمل من حيث الزمن الذي تؤدى فيه والحركة التي تؤدى بها بما يضمن اختزال الوقت الضائع والحركات الزائدة وإبراز أهمية الحوافز في تطوير الأداء، وأوضح أهمية إلحاق العاملين بأعمال تتوافر لديهم القدرة والرغبة للنهوض بأعبائها.

ب- **المبادئ العامة للإدارة التي أوردها فايول**[1]

بينما كان تايلور يجري أبحاثه الإدارية في نصف الكرة الأرضية الغربي U.S.A كان هنري فايل يجري هو الآخر أبحاثه في فرنسا محاولا إبراز أهمية المدخل العلمي في حل مشكلات الإدارة.

وبينما ركز تايلور على أساليب وفنون الإدارة في مستوى الإدارة التنفيذية فإن مدخل فايول لتنمية وتطوير المفاهيم الإدارية قد وجه نحو المستويات الإدارية العليا بحكم مجال خبرته وتاريخه الوظيفي كمدير عام لإحدى شركات التعدين، ويعرف مدخل فايول المدخل الوظيفي لدراسة الإدارة.

وقد حدد فايول ستة أنشطة أعتقد أنها تمارس في مختلف المنظمات وهي: النشاطات الفنية، والتجارية، والمالية، والأمن، والنشاطات المحاسبية، والإدارية.

ويشير النشاط التجاري إلى وظائف البيع والشراء والتبادل وتدخل وظيفة الإنتاج في نطاق النشاط الفني ويدخل في نطاق النشاط المحاسبي تحديد المركز المالي للمشروع. أما حماية ممتلكات المشروع وصيانته فتدخل في نطاق النشاط الأمني. ويدخل تدبير رأس المال واستخدامه في نطاق النشاط المالي. أما وظائف التخطيط والتنظيم والقيادة والتنسيق والرقابة فتدخل جميعها في نطاق النشاط الإداري.

وفيما يأتي نستعرض المبادئ الأربعة عشر التي أستنبطها هنري فايول وقد لمسها بنفسه في مجال التطبيق الإداري.

١-مبدأ السلطة والمسئولية.
٢-مبدأ الانضباط أو ضبط السلوك والتأديب.
٣-مبدأ وحدة التوجيه.
٤-مبدأ أولوية المصلحة العامة.
٥-مبدأ المكافأة العادية.
٦-مبدأ المركزية.
٧-مبدأ تقسيم العمل.

---

[1] د.هاشم، الإدارة العلمية ١٣. د. الأزهري، الإدارة ودور المديرين، ص٨٥، هاشم، د.هيثم، مبادئ الإدارة (دمشق - ١٩٧٨م) ص٩٩. ط٢، شيحا، أصول الإدارة العامة، ص١١٥ وما بعدها. د.محمد رفعت، علم الإدارة العامة، ص٧٤. د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص٣٨ . أبو ركبه، بحوث العمليات وتطبيقاتها في مجال الإدارة، ص١٣.

٨-مبدأ النظام أو الترتيب.
٩-مبدأ المساواة.
١٠-مبدأ استقرار العاملين.
١١-مبدأ توفير روح المباراة والابتكار.
١٢-مبدأ روح الفريق.
١٣-مبدأ وحدة القيادة.
١٤-مبدأ تدرج السلطة.

ج- تأثير العلوم السلوكية في مفاهيم الإدارة[1]

أصبحت الإدارة الحديثة للأعمال تهتم بدراسة السلوك البشري بعد أن أدت المعايير الإنسانية والاجتماعية دورها في المجال الإداري. ولذا فقد أصبحت دراسته للعلاقات والصلات بين الأفراد، وكذا دراسة شخصيات الأفراد واتجاهاتهم النفسية ودوافعهم هي الأساس الذي ترتكز عليه دراسة الإدارة.

ويعني مدخل العلوم السلوكية في الإدارة تطبيق طرائق ونتائج أبحاث علم النفس، وعلم النفس الاجتماعي وعلم الاجتماع ونتائجها لغرض فهم السلوك التنظيمي.

ويركز مدخل العلوم السلوكية في الإدارة على تحفيز العاملين لضمان رفع معنوياتهم وزيادة إنتاجيتهم. كذلك يشمل مدخل علم السلوك دراسة مجال القيادة وعلاقتها بنجاح المشروع، وهذا ما سوف نعالجه في الأبواب والفصول اللاحقة.

د- المداخل الكمية في الإدارة

إن اتخاذ القرار هو بصفة عامة جوهر العملية الإدارية، وتسعى الإدارة دائما إلى أن تتخذ القرار السليم الذي يمثل أحسن مسار لتحقيق الهدف المنشود في ضوء الإمكانات والموارد المتاحة وفي ضوء ظروف الموقف القائم.

وفي السنوات الأخيرة نجد أن هناك تطبيقا واسعا للطرائق الكمية لترشيد اتخاذ القرار الإداري وقد ساعد على ذلك التوسع في استخدام أجهزة الحاسب الآلي التي توفرها الإدارة اللازمة لمواجهة ما تتطلبه المداخل الكمية من عمليات حسابية ضخمة ومعقدة، وبصفة عامة فهذه الأساليب الكمية قد وفرتها المدرسة الرياضية للفكر الإداري.

وأحد المداخل الأساس لتطبيق أسلوب البحث العلمي في الإدارة، في مجال اتخاذ القرارات الإدارية المناسبة هو مدخل بحوث العمليات وهو مدخل رياضي لإصدار القرار الإداري.

وبمعنى آخر هو بمثابة تطبيق للطريقة العلمية لدراسة البدائل في موقف معقد بما يكفل توفير أساس كمي للوصول إلى البديل الأنسب الذي يحقق الهدف.

---

(١) د. هاشم، الإدارة العلمية، ص١٦. وقارنه بما كتب ليفيت، تيودور الإدارة الحديثة (القاهرة - ١٩٩٤م)، ص١٥، وما بعدها " المدير المفكر " الدوري، د. حسن الاعرجي. د. عاصم، مبادئ الإدارة العامة (بغداد - ١٩٧٨م)، ص١١٤.

هذه المؤثرات كلها وقوة تداخلها أثرت في تحديد مفهوم المصطلحات الخاصة بالإدارة العامة التي غالبا ما كانت – وما زالت – موضعا للجدل والنقاش[1].

أهمية الإدارة:

يمكن القول أن الأهمية تنبع من عدة حقائق وهي:-

أولا :- أن الإدارة هي الأساس لنجاح أي عمل يسعى لتحقيق أهداف مشتركة.

ثانيا: أن الإدارة هي الحافز الأساسي للجهود الإنسانية وهي المديرة للعناصر اللازمة للإنتاج من معدات وموارد وأموال وعناصر بشرية، وهي التي تعمل باستمرار على تحسين مركز المنظمة وسمعتها من خلال تقديم أفضل المنتجات والخدمات للمجتمع.

ثالثا: أن الإدارة هي عين المشروع الخارجية والداخلية وهي التي تمد المنظمة بالخلق والإبداع والتصور البناء لمتطلبات المجتمع ومشكلاته.

رابعا: هي محور النشاطات والأوامر ومحور وضع الأفراد لاستقبال القرارات وتنفيذها[2].

طبيعة الإدارة العامة:

ثار الجدل بين الكتاب حول طبيعة الإدارة العامة، ونقصد بالطبيعة هنا ماهية الإدارة العامة وجوهرها وكيانها، وفيما إذا كانت تعد علما Science أو فنا Art ، ويرجع هذا الجدل إلى أن الإدارة قد نشأت في بداية أمرها مستندة إلى الخبرات والمهارات الخاصة بالأفراد أكثر من اعتمادها على المبادئ والحقائق الموضوعية العلمية[3].

ولم يكتف بعض الباحثين عن التساؤل هل تعد طبيعة الإدارة العامة هي العلم أم الفن؟ بل التساؤل يستمر: هل تنحو الإدارة العامة في طبيعة تكوينها باتجاه الفلسفة، بل حتى باتجاه الحرفة والاحتراف[4]، فالاحتراف أو الحرفة هو " المعرفة العميقة بمختلف أصول ونظريات أحد العلوم أو الفنون، مع القدرة على ممارسة تطبيقاته العملية بدرجة

---

[1] د.جميل أحمد توفيق، مذكرات في إدارة الأعمال، ص١٤. تير، اوردواي، الإدارة هدفها وإنجازها، ص٢٥ وما بعدها.

[2] علاقي، د. مدني عبدالقادر، الإدارة، دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية (جدة – ١٩٩٣م) ط ٦ ، ص٢٣. عشماوي، د.سعد الدين، أسس الإدارة (القاهرة – ١٩٧٣م)، ص١١. د. علي شريف + مدحت الديب، التنظيم والإدارة، ص١٩ وما بعدها.

[3] راجع التفاصيل في: شيحا، الإدارة العامة ٥٨. درويش، أصول الإدارة العامة ٤٧. د.حسن، الإدارة في القطاع الحكومي، ص٢٠ . الأزهري، الإدارة والمديرون، ص١٧. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص٤٦.

[4] راجع ما كتبه: أبن متعب، ابن عبدالعزيز، د. منصور، مجلة الإدارة العامة العدد ٧٩ (الرياض – سنة ٩٣م) ما مدى إمكانية تطبيق الاحتراف في الإدارة العامة. د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص٥٥ " الإدارة كمهنة ".

رفيعة من التمكن والإبداع[1] ". وهل يصح أن الإدارة (علم) بالمعنى الذي توصف به العلوم التطبيقية؟ أي هل تتميز بخصائص معينة ثابتة يمكن التنبؤ بها والقياس عليها؟ وبذلك تحكمها قوانين ثابتة. أشبه بتلك التي تحكم علوم الكيمياء ! - ولا تخضع للقيم غير الموضوعية - وإذا ما استعملت بظروف معينة وبالقدر المتعارف عليه هل تأتي بنتائج معينة وثابتة؟

أم أن الإدارة فن له خصائص أخرى مثل المهارة والابتكار والخلق، ومن ثم تتدخل فيها عوامل متغيرة تمثل درجة الذكاء وقوة التصور وصواب الحكم والاستعداد القيادي والإلهام لدى الأفراد المختلفين؟

أم أن الإدارة ليست علما فحسب، وليست فنا فحسب، وليست علما وفنا مجتمعين، وإنما هي شيء آخر جديد، هو ما يمكن أن يطلق عليه فلسفة! على أساس أنها مزيج لمجموعة من العلوم والعناصر أهمها:-

- القيادة.
- الاستراتيجية.
- الاتزان.
- الحوافز.
- الإدارة.

وهي بذلك فلسفة من حيث أنها تتطلب الدراية والمهارة في مزج هذه العلوم والعناصر معا بحيث يتحقق نوع من التفاعل المناسب بينها، يمنح الإداري الإلهام والتصور والنظرة المستقبلية ورد الفعل السليم في المواقف الصعبة. ومن حيث أنها تجمع بين السياسة الحسنة والمهارة الفائقة في تكامل تام مع أخذ جميع العوامل المهمة في الحسبان.

وواقع الحال أن اختلاف وجهات النظر هذه[2] أدى إلى نوع من التقريب والاتفاق - لا البعد والاختلاف - يتجه لتقرير حقيقة أن طبيعة الإدارة تجمع بين العلم والفن معا على حد سواء وتتميز بوجود مسارات علمية وفنية في وقت واحد وهذا يمثل الاتجاه الواقعي في النظر إلى الإدارة العامة في الوقت الحاضر.

فالإدارة علم من حيث إنها تعتمد خطط البحث العلمي في بعض مجالاتها المهمة التي يفيد فيها البحث المتعمق للمادة التجريبية، ثم استخلاص نتائج يمكن القياس بها ومن أمثلة هذه المجالات:-

◆ **التخطيط والتنظيم**[1]

---

(1) بن سعيدان، سلامة بن هذال نظرات في أصول القيادة الميدانية المعاصرة، مطابع الحرس الوطني. الرياض ١٤٠٧هـ . ورد في مجلة الإدارة العامة عدد ٢ لعام ١٩٩٦م، ص١٨٦.

(2) انظر: د. الدوري، مع الاعرجي: مبادئ الإدارة العامة / ٢٠.

(1) درويش، أصول الإدارة العامة ٥٩. حسن، الإدارة في القطاع الحكومي ص٢٠. شيحا، الإدارة العامة، ص٦٢. عبدالغفور يونس، تنظيم إدارة الأعمال، ص١١ وما بعدها.

- الدراسات السلوكية المرتبطة بالتنظيم غير الرسمي.
- العلاقات الإنسانية.
- عملية اتخاذ القرارات.
- تخطيط الموارد المالية وإدارتها.
- لقد أثبتت الدراسات التجريبية أهمية البحث العلمي والنتائج التي توصلنا إليها بصدد هذه الموضوعات.

هذا فضلا عن:-

- استخدام البرمجة وعلم الحاسوب الذي تغلغل في كل مناحي العلوم الطبيعية منها الاجتماعية واستخداماتها المتعددة.
- تتكئ الإدارة العامة في إصدار قراراتها وأبحاثها ورؤيتها المستقبلية على علم الرياضة البحتة، إذ أصبحت السند الذي يقرب الحقائق إلى مداها ومساحاتها المتلائمة.

يمكن تعريف الإدارة " كفن " حينما توصل الطرائق المستخدمة إلى نتائج معينة عن طريق استخدام الخبرة كفن!

علما بأن الجمع بين العلم والفن في مجال العمل الإداري هو أحد الأسباب المهمة التي تزيد من قدرات الشخص الإدارية.

ويذهب فريدريك موثر الذي يعد أحد المراجع الرئيسة لهذا العلم أن الإدارة العامة من أهم جوانب الخدمة الحكومية، والقطاع الحكومي في جميع دول العالم هو الموظف الرئيسي للمحترفين، والاحتراف عند موثر هو كما يأتي:-

١- مجال العمل محدد بشكل واضح وقاطع.

٢- تلقي تعليما متخصصا حتى الحصول على درجة البكالوريوس في الأقل.

٣- حصول أفراد المهنة على العمل مدى الحياة على وفق العوامل الثلاثة السابقة فإن فردريك موثر يرى أن الإدارة العامة في وضع يتمثل فيه بزوغ الاحتراف[٢].

---

[٢] د. منصور، ما مدى إمكانية تطبيق الاحتراف في الإدارة العامة، ص١١. د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص٢٤. أونست ويل، رواد الإدارة والتنظيم، ترجمة الدكتور حسين عمر، الناشر دار الكرنك للنشر، والطبع والتوزيع، ص٢١٤ (مهنية الإدارة). نتو، د. إبراهيم عباس المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص٢٠ / أبو النجا، السيد حرفة الإدارة، القاهرة بدون تاريخ، الناشر المكتب المصري الحديث، ص٦٧. وهو يدرس فضلا عن الإدارة كحرفة الاحتراف - في تدريس الإدارة ويظهر في رأيه أن الاستاذية معرفة، والمعرفة معلومات مجموعة، أما الاحتراف فهو خبره والخبرات قدرات مكتسبة. أن الأستاذ يعرف كل شيء في الإدارة ولكن المدير يعرف الإدارة نفسها.

٥- التطور التاريخي للإدارة العامة[١]

إن دراسة التطور التاريخي لدول العالم، في العصور القديمة والوسيطة، يؤكد أن الإدارة العامة قديمة في بداية نشأتها، قدم ظهور كيان الدولة نفسها، وهاهي آثار الشعوب والدول تؤشر بوضوح دور الإدارة العامة ومكانتها في ماكينة الدولة وإدارتها.

إن آلاف القطع الأثرية اليمنية (في ميفعة ، شبوة ومأرب) والمصرية فضلا عن ورق البردي وما تركته الحضارة البابلية من آثار، ومسلة حمورابي على وجه الخصوص، تؤكد لنا قدم تأثير الإدارة العامة في هذه الحضارات.

أن الدراسة التاريخية المعمقة للحضارات القديمة السومرية، الفرعونية الصينية، الهندية، اليونانية، التي أنجزها آرنولد توينبي[٢] تؤكد أن هذه الحضارات والإمبراطوريات التي شيدتها تقف إلى جنبها ماكنة إدارية قوية تمثل البداية التاريخية لنشوء " الإدارة العامة " لقد ترسخ كيان الدولة السومرية بجهاز من الرقابة الإدارية في غاية الدقة. كما أن دولة الفراعنة أوجدت مؤسسات إدارية منظمة، محكمة، قوية، فرضت كيانها على المجتمع.

وفي الصين القديمة عرفت أقدم النظم في التاريخ لشغل الوظائف العامة على أساس الاختبارات والتسابق، حيث كانت تعقد امتحانات للمتقدمين.

إذ أن إمبراطور الصين العظيم (هان) ومؤسس أسرة هان قد فطن منذ ذلك العصر بأن هناك علاقة وثيقة بين الاستقرار السياسي والتقدم الاجتماعي.

حيث بدأ الاهتمام بموضوع اختيار الموظفين في الوظائف العامة، إذ أصدر في عام (196 ق.م) أمرا يلزم حكام الولايات باختيار الموظفين العموميين على أساس كفاءتهم. كما تشير الدراسات بأن حكيم الصين ومفكرها الرائع كونفوشيوس قدم اقتراحات علمية للإدارة العامة السليمة عند اختيار الموظفين فيجب أن يكونوا من ذوي النزاهة والكفاءة وغير الأنانيين[٣] .

أما في عهد الإغريق فالمصادر تشير إلى وجود الإدارة العامة في الدولة ممثلة بمجلس الخمسمائة، وهو أحد المؤسسات السياسية في ظل النظام السياسي لدولة المدينة City States وكان هذا المجلس يتكون من /٥٠٠/ عضو تمثل فيه القبائل العشرة في دولة المدينة وعرفت الهيئة المتولية للحكم باسم لجنة الخمسين (فضلا عن ممثلي القبائل التسع).

---

[١] د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص٣١ وما بعدها. د. عادل، مع د. زهير الإدارة العامة، ص١٥٣. د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٢٢.

[٢] راجع دراسة آرنولد توينبي، مختصر التاريخ، مج ١، ص ٢٠٠. د. محمد رفعت + د.عبدالغني بسيوني، علم الإدارة العامة، دراسة لماهية الإدارة العامة، ومراحل العملية الإدارية، ص٤١. وهو يؤكد أن الإدارة العامة، ظهرت مع ظهور المجتمعات السياسية.

[٣] د. درويش، عبدالكريم. تكلا، ليلى أصول الإدارة العامة، ط ١٩٩٢م، ص٥٨٠.

ونظرة متفحصة لتاريخ الرومان[1] في ظل الإمبراطورية الرومانية منذ قيام الجمهورية حوالي سنة ٥٠٠ ق.م / تشير إلى الاستقرار السياسي الذي أدى بدوره إلى استقرار إداري تميز بفكر قانوني، ونظم قانونية غاية في الدقة والضبط والإحكام. وبفضل هذا التراث القانوني تمكنت الإمبراطورية الرومانية من إحكام السلطة الإدارية المركزية، يساعدها نظام إداري على درجة عالية من القوة.

وبعد انحلال الإمبراطورية الرومانية وسقوطها ورثت الإمبراطورية البيزنطية تراثها الإداري، هذه الإمبراطورية التي عاصرت ظهور الدولة العربية وانطلاقها في حركات الفتوح التي شملت آسيا، وأفريقيا وأوربا التي سنتناول دراستها في فصل مستقل.

٦- الحاجة إلى الإدارة:-

يمكن القول إن الحاجة إلى الإدارة والى مؤسسات الإدارة العامة، ظهرت على مسرح التاريخ، وهي ترافق ظهور الدولة وأتساع نشاطها وتعدد مسئولياتها، فلا يمكن، وقد أثبتت المصادر التاريخية ذلك، ظهور كيان قوي للدولة، بعيدا عن مؤسسات الإدارة العامة ونشاطها.

والإدارة بعد ذلك عملية ضرورية في أي نشاط متعاون وفي أي مستوى تنظيمي. وهي لا تنحصر في وظيفة المدير العام للمشروع ولكن في وظيفة رئيس العمال وغيره من المستويات المختلفة سواء أكانت التشغيلية أم الإدارية. وكثيرا ما نسمع في المشروعات المختلفة أن المشكلة تتركز في الإدارة ويقصد بهذا رجال الإدارة الذين يعملون في أعلى المستويات داخل التنظيم[2].

ولمبادئ الإدارة تطبيقات فخمه، ويحقق تطبيقها تقدم العنصر البشري أو دفع الجهود الفردية. ولقد اتضحت الحاجة إلى إطار يجمع المبادئ المرتبطة ببعضها وهذا ما كشف عنه الرواد الأوائل مثل هنري فايول وبرنارد وبراون.

إن الحاجة إلى الإدارة مسألة أساس لغرض:-

أ- زيادة الكفاءة:

إذا أمكن تطوير مبادئ الإدارة وأمكن استخدامها فسوف تتقدم الكفاية الإدارية[3] بشكل ملحوظ. وبالتالي سوف تزيد كفاية المدير إذا أستخدم بعض الأدوات التي ترشده وتساعده على حل المشكلات دون الدخول في اختبارات معملية أو يقع في

---

[1] الأحمد، د. سامي سعيد، تاريخ الرومان، بغداد، لا تاريخ للطبع. مطبوعات جامعة بغداد، ص٣٩ وما بعدها. وعن التجارب الإدارية في الدول القديمة يراجع وبتفاصيل، د. نتو، ود. البرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص٩-١٠.

[2] عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص١٨. د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص٢١. د. علي السلمي، عملية التنمية الإدارية، ص٦ وما بعدها.

[3] أن الكفاءة الإدارية تساوي المدير مع فعالية التنظيم ويتعامل الاثنين مع البيئة. د.علي السلمي، عملية التنمية الإدارية، ص١٧، (القاهرة - ١٩٧٠م).

مخاطر المحاولة والخطأ. إن الإدارة تمكن المدير أن يرى ثم يفهم ما كان خافيا أو غامضا.

ب- بلورة طبيعة الإدارة:

إن النقص في فهم مبادئ الإدارة يجعل من الصعب تحليل وظيفة الإدارة، وبدون المبادئ يعتمد المديرون المحاولة والخطأ. وفي الإدارة العامة فإن وجود مبادئ للإدارة سوف تساعد على بلورة طبيعة الإدارة وتبسيط تدريب المديرين.

ج- تحسين البحوث:

البحوث مسألة في غاية الأهمية لتأصيل المعرفة وتوسيع أفقها بحيث تصبح الإدارة العامة أكثر فاعلية، إن الإدارة تتعلق بتخطيط النشاط والرقابة عليه وتجميع الأنشطة المتشابهة، إلا أن التقدم في محيط كل وظيفة لازال بطيئا ومكلفا. وهذا يتطلب زيادة بحوث الإدارة لأن نتائجها تساعد الإدارة في عملها التطبيقي.

د- تحقيق الأهداف الاجتماعية:

إن تنمية مبادئ الإدارة - وعن طريق زيادة الكفاية في استخدام الأفراد، مثل استخدام الموارد المادية - ستحقق آثارا ضخمة في الناحية الثقافية في المجتمع - لهذا نجد الدول ذات المستوى المعيشي المرتفع هي الدول ذات الكفاية الإدارية المتقدمة[1].

أن الكلمة الختامية لهذا الفصل الذي حاولنا فيه، أن نؤطر التعريف، بالإدارة، والإدارة العامة، ونؤكد أهمية مبادئ الإدارة، وتاريخ ظهورها على مسرح الحياة الإنسانية للشعوب والدول أقول لابد من التأكيد أن الإدارة العامة، أيا كان فحواها وأيا كان اتجاهها، سواء أكان باتجاه العلم أم الفن، فإن جوهرها الإنساني هو الغالب كخط عام، وأن أهدافها الاجتماعية هي الغالبة في أغلب الأحوال، الأمر الذي جعل ارتباطها وثيقا بإدارة الأعمال وبالسياسة وبالفن وبعلم الاجتماع وبكل مناحي الحياة الاجتماعية للإنسان.

فلننظر وباختصار إلى الصلة الوثيقة للإدارة العامة بـ :-

١- إدارة الأعمال.

٢- السياسة.

٣- علم الاجتماع.

---

(١) عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص١٨. د. السلمي، علي، عملية التنمية الإدارية، ص٥٥. عبدالغفور يونس، تنظيم وإدارة الأعمال، ص١٢. المغربي، المدخل لإدارة الأعمال، ص٩٢ وما بعدها.

الفصل الثاني

علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى

١- علاقة الإدارة العامة بعلم إدارة الأعمال[1]

تمارس الإدارة على وفق أساليب علمية يطبقها المديرون في نطاق معين من أجل تحقيق أهداف معينة، وذلك كالقواعد المتعلقة بالتخطيط، والتنظيم الإداري، والقيادة الإدارية وعملية اتخاذ القرار.

من يمارس الإدارة الناجحة، غير المدير الناجح ! الذي يمزج علمه بالمبادئ والأصول العلمية للإدارة العامة بخبرات تزودها في العمل الميداني في مختلف النشاطات ذات الطابع الاجتماعي، ذلك أن علم الإدارة علم اجتماعي شأنه في ذلك شأن العلوم الاجتماعية[2].

ولما كان علم الإدارة العامة يهتم بالعلاقات الإنسانية داخل المنظمات الإدارية، فقد آثار تساؤلا بين المختصين عن صلة علم الإدارة العامة بعلم إدارة الأعمال " الإدارة الخاصة ".

إن إدارة الأعمال تعني إدارة أوجه النشاط الاقتصادي الخاص ، الهادف إلى تحقيق ربح، وهي بذلك تهتم بالتركيز على التنظيم والإدارة في الميدان الاقتصادي. والإدارة العامة وثيقة الصلة بالعلوم السياسة، أما إدارة الأعمال فهي وثيقة الصلة بالدراسات الاقتصادية، في المعاهد الاقتصادية[3] .

ويلاحظ أن كلا النوعين من الإدارة يتشابهان من عدة مناح حيث تتماثل المفاهيم والعمليات والطرائق المستعملة في كل منها في أحايين كثيرة، ليس هذا فحسب وإنما يمكن أن نضيف أيضا أن كلا النوعين من الإدارة قد أثر في النوع الآخر، فالتأثير بينهما متبادل، ولكن إدارة الأعمال تعني إدارة أوجه النشاط الاقتصادي الخاص الهادف إلى تحقيق الربح، وبذلك يمكن القول عنها بأنها إدارة المشروعات الخاصة أما الإدارة العامة فهي إدارة الدولة، فهي قديمة قدم الدولة نفسها، أما إدارة الأعمال فتاريخها يعود إلى النهضة الصناعية وظهور المشروعات الاقتصادية.

فالإدارة العامة أقدم كثيرا من إدارة الأعمال، حيث سبقتها بآلاف السنين، وحينما نمت المشروعات الخاصة في القرن الثامن عشر، وجدت أمامها أجهزة حكومية

---

[1] إدارة الأعمال: هو العلم الذي يتناول دراسة تنظيم المشروعات ووسائل إدارتها في ضوء التجارب العلمية الحديثة حتى تتمكن المشروعات من استغلال كل السبل التي أدت إلى الوفرة في التكاليف وزيادة في الأرباح (يونس، عبدالغفور، تنظيم إدارة الأعمال (القاهرة - لا ت) ص٣.

[2] د. شيحا، الإدارة العامة ص٦٣ . د. الأزهري، الإدارة ودور المديرين، ص٩١ . ليفيت، الإدارة الحديثة، ص٣٥ . د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص٢٥.

[3] د. درويش، أصول الإدارة العامة ص٦٧ . د. حسن، الإدارة في القطاع الحكومي، ص٢٥، ويعتبر د. المغربي ممن أوسعوا هذا الموضوع بحثا وتفصيلا (الإدارة العامة ، والبيئة والسياسة العامة (عمان - ١٩٩٤م)، ص١٠ وما بعدها.

راسخة القدم، وكانت هذه الأجهزة بالرغم من نشاطها المحدود وقتئذ تمثل إدارة ضخمة جدا مقارنة بحجم المشروعات الجديدة التي أفادت بدورها من الأنماط والأنظمة الحكومية القائمة.

وخلال القرن ١٩ / بدأ التأثير بين الإدارتين يأخذ اتجاها عكسيا، فإدارة الأعمال الموجهة نحو الربح لم تدخل جهدا في سبيل تطوير أساليبها وتحسين طرائقها بهدف الوصول إلى الكفاية الإنتاجية لتحقيق أكبر قدر ممكن من الأرباح بينما بقيت الإدارة العامة محافظة تؤدي خدماتها دون تطوير أو إصلاح يذكر. وهكذا أصبح من المحقق أن تتقدم إدارة الأعمال وان تتفوق على الإدارة العامة في زمن قصير. ولم يكن مستغربا أن تبدأ الإدارة العامة في اقتباس المبادئ والنظم التي جاءت بها إدارة الأعمال وفي مقدمتها الإصرار على عناصر الكفاية وزيادة الإنتاج والأخذ بأساليب الإدارة العلمية.

علما بأن إدارة الأعمال بدأت في السنوات القريبة الماضية تعيد الكرة فتقتبس من الإدارة العامة بعض النظم التقدمية المتعلقة بإدارة شئون العاملين، مثل نظم التأمينات، والمعاشات وصرف مرتبات الإجازات المرضية والاعتيادية والمرتبات السنوية الثابتة[١].

مع ذلك فإن فريقا من الكتاب في الإدارة العامة ثبتوا بعض الفوارق كمعايير تميز الإدارة العامة عن إدارة الأعمال وأهمها:-[٢]

- *الهدف* : هدف الإدارة العامة هو المصلحة العامة، وذلك حتى في المنظمات الإنتاجية حيث أن هدفها الربح المخطط من أجل الاستثمار في التنمية وبالتالي الرفاهية الاجتماعية، بينما هدف إدارة الأعمال هو الربح المجرد.

ملكية الأحوال والمعدات في الإدارة العامة هي ملكية عامة تعود إلى الدول ممثلة بالمجتمع، بينما في إدارة الأعمال هي ملكية خاصة.

القوانين التي تحكم سياسة المنظمة الإدارية في الإدارة العامة وتحكمها هي قوانين عامة (قانون إداري ولوائح إدارية) بينما القوانين التي تحكم وتنظم سياسة المنظمات في إدارة الأعمال هي قوانين خاصة (القانون المدني والتجاري).

أما الوضع القانوني والإداري للعاملين في منظمات الإدارة العامة فهو أنهم في مركز قانوني، وما يدفع لهم من مرتب هو مكافأة لصون مركزهم الوظيفي وكرامتهم الاجتماعية، أما العاملون في منظمات إدارة الأعمال فهم في مركز تعاقدي وما يدفع لهم من أجر فهو تعويض عما يؤدونه من أعمال.

---

[١] راجع: عبدالغفور يونس، تنظيم وإدارة الأعمال، ص٣ وما بعدها. د. محمد رفعت + بسيوني، علم الإدارة العامة، ص٩٢.

[٢] د.حسين الدوري مع د. الاعرجي، عاصم . مبادئ الإدارة العامة، ص٢٩، شيحا، أصول الإدارة العامة، ص٦٩ وما بعدها.

والذي نود الإشارة إليه في هذا المجال، أن هذه المعايير التي أوردناها، يمكن تطبيقها في الإدارة ومنظماتها سواء أكان ذلك في الدول ذات النظام الرأسمالي أم الاشتراكي وكذلك في الدول الآخذة بالنمو على مختلف اتجاهاتها الفكرية.

ويذهب بعض الباحثين إلى نفي وجود فوارق بين الإدارة العامة والإدارة الخاصة (إدارة الأعمال) وذلك على أساس وحدة نظرية الإدارة في كل منهما ويعد كل من هنري فايول وليونارد هوايت من أوائل القائلين بهذا الاتجاه استنادا إلى بعض الحجج[١] وهم يمثلون المدرسة الحديثة في هذا الاتجاه.

ومن هذه الحجج القول: إن أصول ومبادئ الإدارة قد ظهرت أولا في مجال المشروعات الخاصة على يد رواد حركة الإدارة العلمية مثل تايلور وفايول، ثم انتقلت هذه المبادئ إلى ميدان الإدارة العامة فخضعت بالتالي هذه الأخيرة للأصول والمبادئ ذاتها التي خضعت لها الإدارة الخاصة[٢].

كما يرى هؤلاء أن مدلول كلمة إدارة وإن كان يعني تقديم الخدمات للآخرين، إلا أنه لا يعكس نوعا محددا من هذه الخدمات بل يعكس جميع الخدمات أيا كان وضعها عامة أو خاصة[٣].

فضلا عن ذلك يلاحظ هؤلاء أن تحقيق الصالح العام هو هدف الإدارة العامة والخاصة، كما لاحظوا الاستمرار في تطبيق مبادئ الإدارة الخاصة في المشروعات المؤممة[٤].

٢- علاقة الإدارة العامة بالسياسة

يتكون نشاط الأجهزة الحكومية من جزأين هما اتخاذ القرار وتنفيذه[٥]. والمقصود باتخاذ القرار بما يجب عمله، وهو ما يعبر عنه بالسياسة ، أما المقصود بالتنفيذ فهو تحديد الأسلوب الواجب استخدامه. وهو ما يعبر عنه بالإدارة. وقد أفاد هذا التقسيم دارسي الإدارة العامة بأن وجه اهتمامهم إلى دور الإدارة ومركزها في عملية التنفيذ. فقد بين لهم أن وظيفة السياسة تختلف عن وظيفة الإدارة، وأنه لا ينبغي أن يسمح لها أن تتدخل في الإدارة، ويضربون مثلا على ذلك أن التعيين فى الوظائف العامة على أساس الكفاءة من التعيين فيها على أساس النفوذ السياسي.

---

(١) راجع كل هذه الحجج في: د . شيحا، أصول الإدارة العامة، ص٦٩.

(٢) د. عبدالفتاح، ص٢٩ وما بعدها.

(٣) د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص ٢٦.

(٤) د. حسن، الإدارة العامة، ص٢١. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص٧٠. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٢٩. د. رفعت + بسيوني، علم الإدارة العامة، ص ٧٤ وما بعدها.

(٥) د. عادل، الإدارة العامة، ص٢١. د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص٤٩.
د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص١٠٢. د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٢٢.
د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص١٨. جون م . فيفنر + فرانك ب شيروود، التنظيم الإداري، ترجمة ومراجعة د. محمد توفيق رمزي، الدين عبدالقوي (القاهرة - نيويورك ١٩٩٥م)، ص٨٦ .

وبما أن علم " الإدارة العامة " يهدف أساسا إلى تنظيم القوى البشرية لتحقيق الأهداف العامة، لذلك فإنه علم متعدد الجوانب، كثير الارتباطات، متداخل القنوات فهو يرتبط بعلم القانون، إذ يجب أن يؤدي عمله بالأجهزة الحكومية في حدود أحكام القوانين المعمول بها. وإلا غدت تصرفاته غير مشروعة، مما يعرضه للمسئولية. وهو مرتبط أيضا بعلم السياسة لاتصاله المباشر بالأهداف العامة للدولة. كما يشترك مع علم الاقتصاد في دراسة المالية العامة للدولة وتحليل ميزانيتها - كما يتأثر بعلم الاجتماع - من حيث أن الظروف الاجتماعية التي تسود الدولة كارتفاع وانخفاض المستوى المعيشي والثقافي والصحي ودرجة التصنيع ومشاكل الإسكان والمواصلات لها تأثير مباشر وغير مباشر في أسلوب التنفيذ " توقيته ". مع هذا فارتباط " الإدارة العامة " بالعلوم السياسية أكثر وضوحا من بقية ارتباطاتها بالعلوم الأخرى.

إن " الإدارة العامة " كمذهب نظري ظهرت عن طريق العلوم السياسية والرواد الأوائل الذين كتبوا فيها أمثال " ودرو ولسون " و " ليونارد هوايت " ولغبي F.W. Willougbby كانوا من أساتذة العلوم السياسية.

وحتى الحرب العالمية الأولى كان دارسوا " الإدارة العامة " يهتمون ببرامج كل من الإصلاح السياسي والإصلاح الإداري، لكونها مكملان لبعضهما بعضا، وأنهما وثيقا الصلة غير أنهم بدءوا بعد الحرب العالمية الأولى يصبحون أكثر تخصصا في الإصلاح الإداري ذاته، تاركين برنامج الإصلاح السياسي إلى دارسي العلوم السياسية. وقد ساعدهم على أخذ هذا الاتجاه أن كثيرا من كتاب العلوم السياسية بدءوا يثيرون شكوكا حول علاقة الإدارة العامة بالعلوم السياسية[1].

لقد اختلف المعنيون بدراسة هذه العلاقة وطبيعتها وحجتهم أن العلوم السياسية تبحث في فلسفة وظيفة الحكم وقيمتها ومؤثراتها وعلاقاتها، بينما تبحث الإدارة العامة في إدارة أهداف السياسات العامة وكلاهما يرتبط بالنظام الاجتماعي (الاقتصادي والسياسي) ارتباطا وثيقا وبالرغم من ذلك فإن العلوم السياسية كانت قاصرة على احتواء الإدارة العامة.

لهذا نجد الكثير من علماء السياسة التقليديين ونجد جانبا كبيرا من معاصريهم من الذين بحثوا في الإدارة العامة نهجوا نحو فكرة فصل السياسة عن الإدارة العامة وعد كل منهما ميدانا مستقلا، وسبب هذا النهج هو النظرة التقليدية لطبيعة السلطات في الدولة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) التي تدعوا إلى الفصل بين هذه السلطات.

والذين يدعون إلى فصل السلطات وبالتالي فصل السياسة عن الإدارة العامة يدعمون رأيهم بالحجج الآتية:-

- إنه من الضروري أن يكون الجهاز الإداري محايدا، وبعيدا عن المؤثرات السياسية! وفي تقديرنا أن فكرة حياد الجهاز الإداري فكرة غامضة. فما هو المقصود بالحياد ؟

---

[1] راجع ما كتبه، المغربي، المدخل لإدارة الأعمال، ص١٠٩ .

ألا يقوم الجهاز الإداري بالالتزام بتنفيذ السياسة العامة وفقا للوظيفة الاجتماعية المحددة له؟ ألم تكن الإدارة العامة - خصوصا - بعد ولوج الدولة في أنشطة اقتصادية واجتماعية كانت سابقا متروكة للأفراد - هي أداة الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية؟ وبالتالي ما الحياد المقصود للجهاز الإداري أداة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وكيف يكون؟

- كما جرى التأكيد أن فصل الإدارة العامة عن السياسة يبعد شبح البيروقراطية عن الجهاز الإداري، حيث إن ذلك يخلق جهازا إداريا خاليا من التطلعات السياسية.

وقد تطرف بعضهم في إطروحاته حتى ذهب إلى وجوب فصل "الإدارة العامة" عن " العلوم السياسية " لكونها ميدانا مستقلا على المستويين النظري والعملي. وذلك على أساس أن ربط الإدارة العامة بالعلوم السياسية قد يؤدي إلى فرض العقيدة السياسية للطبقة الحاكمة على المجتمع، وأنه من الضروري أن يكون الجهاز الإداري محايدا في تنفيذ السياسة العامة وفق الوظيفة الاجتماعية المحددة له حتى لا تتمكن البيروقراطية بمعناها السيئ منه. وبذلك يمكن تكوين جهاز إداري نزيه خال من التطلعات السياسية، والتي هي - بمعنى آخر - قد تكن تطلعات حزبية.

وواقع الحال أن لكل فريق من الكتاب حججه ومسوغاته فيما يذهب إليه، فهناك من يعارض الرأي السابق ففريق يرى: مسوغا لتلك التفرقة وذلك الفصل بين السياسة والإدارة العامة، بل على العكس يؤكد فكرة الترابط والتكامل بين السياسة والإدارة العامة (بين عمل السياسة وتنفيذها)[1].

ويرى هذا الفريق أن السياسة بمعناها العام هي التصرف في مواجهة مواقف معينة واتخاذ *قرارات بشأن ما يمكن الإقدام عليه أو الامتناع عنه*.

ويعد " ولسون " أحد الرواد الأوائل الذين نادوا بانفصال السياسة عن الإدارة وذلك في بحثه الصادر في سنة ١٨٨٧م تحت عنوان " دراسة الإدارة العامة ".

وقد حاول " ولسون " في بحثه السابق أن يجد معيارا للتفرقة بين الإدارة العامة والسياسة فقال: " أن الإدارة إنما تعني كيفية أداء الأعمال على عكس السياسة التي تعني تحديد الأهداف وتحديد ما ينبغي القيام به من أعمال، هذا فضلا عن أتسام السياسة بالتسرع والاندفاع، ولذلك فإن الشؤون الإدارية تختلف عن الشؤون السياسية رغم أن السياسة هي التي تحدد مهام الإدارة "[2].

ويرى " جودنو " في مقالة عام ١٩٠٠م تحت عنوان " السياسة والإدارة " أن النظرية الديمقراطية في الحكم إنما تقوم حقيقة على إقرار التفرقة بين السياسة والإدارة، فواجب الوزراء رسم السياسة بينما واجب الموظفين العمل على تنفيذها.

---

[1] د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص٥٠ وما بعدها . المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص١٣ وما بعدها.
د. حسين، الإدارة العامة، ص٢٢ وما بعدها. فيفنر، التنظيم الإداري، ص٩١.

[2] للتوسع في الموضوع راجع: د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص٢٤٤، مقارنة بـ : دنسيوس ليكرت، أنماط جديدة في الإدارة، ص٢٥ وما بعدها.

وترجع دعوى الفصل بين السياسة والإدارة إلى المركز الذي كانت تحتله الإدارة العامة في النظام السياسي للولايات المتحدة، حيث تدخلت الأحزاب السياسة في شؤون الإدارة العامة، فأهدرت استقلالها وخلقت نوعا من الفساد الإداري، فعلى الرغم من أن النظام السياسي في أميركا يقوم على أساس الفصل التام بين سلطات الدولة الثلاث، إلا أن الواقع العملي كان يسير على غير ذلك، حيث سعى كل حزب سياسي إلى ملء المناصب الإدارية بمؤيديه وأتباعه، والعمل بشتى الصور على إبعاد منافسيه من المناصب بمجرد فوزه بسلطة الحكم. وسمي هذا النظام بنظام الأسلاب Spoil System وأستمر هذا النظام ساريا حتى عام ١٩٤٠م فيما يتعلق ببعض الوظائف الرئيسية في الحكومة الاتحادية.

وقد كان هذا التدخل يحدث من قبل السلطة التشريعية " الكونجرس " حيث تضغط الأغلبية فيه على الرئيس الذي هو في الوقت ذاته رئيس السلطة التنفيذية وزعيم الحزب الحاكم.

ولذلك كانت الإدارة تنسب إلى اسم الرئيس أو الحزب الحاكم فيقال Kenedy Administration نسبة إلى حكم كنيدي. وهكذا كانت الوظائف العامة في النظام الأمريكي وكأنها غنائم من حصة الحزب الفائز في المعركة الانتخابية.

وهكذا تركت السياسة آثارا سيئة في أذهان المفكرين في الإدارة العامة. وجاءت الدعوة للفصل بين السياسة والإدارة ابتغاء استقرار هذه الأخيرة وسلامتها وإيجاد نوع من الحياد للإدارة وتحقيق كفايتها.

على هذا النحو كان المقصود بالفصل بين الإدارة والسياسة هو ضمان حياد الموظفين في قيامهم بأعباء وظائفهم وهذا الحياد فإن المقصود به الابتعاد بكوادر الإدارة عن المؤثرات السياسية الحزبية لاختلاف طبيعة العمل الإداري عن طبيعة العمل السياسي الحزبي.

ونتيجة لذلك قامت حركة الإصلاح الإداري في أمريكا ابتداء من عام ١٨٨١م وحركة إعادة تنظيم الإدارة الحكومية منذ عام ١٨٨٨م وذلك بقيام لجنة كوكريل لاسميث في مجلس الشيوخ ثم تبع ذلك قيام لجان متعددة للإصلاح الإداري بغية إيجاد نوع من الحياد السياسي للإدارة والابتعاد عن التدخل الحزبي وما تركه من أثر سيئ على الإدارة العامة بانخفاض كفايتها الإنتاجية والفنية.

ومن الضروري جدا أن يتنبه الباحث والدارس في العلوم الإنسانية إلى أنه لا يوجد استقرار وثبات في مفاهيم المصطلحات، التغير مستمر، لسبب بسيط هو تفسير الحياة الإنسانية نفسها وتطورها، فهذه المفاهيم إنما تستمد مدلولاتها من الحياة التي اثمرتها وأنجزتها، وكل تغير وتطور في الحياة ينعكس على المفاهيم نفسها. وهذا القول ينطبق تماما على ظاهرة الربط بين السياسة والإدارة العامة كميداني نشاط، والتحول عن النظرة التقليدية إليهما كميدانين منفصلين.

إن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والأحداث التي هزت العالم المعاصر وأدت بالضرورة إلى أن تحتل الوظيفة التنفيذية مكانا مرموقا بين السلطات الثلاث. أثرت في بعض المفاهيم بشكل واضح، أما هذه التطورات فهي:-

- الحرب العالمية الأولى والثانية والأزمات الاقتصادية التي تخللتها وما أصاب المجتمع الأوربي خلال ذلك من أزمات اقتصادية ضاربة أدت إلى الخراب الاقتصادي والاجتماعي مما إضطر حكومات تلك الدول إلى التدخل لتنظيم أوجه النشاط الاقتصادي والاجتماعي ومراقبته مما خلق الحاجة الماسة لمنظمة تتولى هذه المهمة الإدارية فكانت " الإدارة العامة ".

لقد تغيرت فلسفة الإدارة العامة بعد الحرب العالمية الثانية وذلك لتغير مشكلاتها وقضاياها، فالبرغم من أن الموضوعات التي تناولتها بقيت ثابتة إلا أن مفهومها قد أختلف عما كانت عليه قبل الحرب، بحيث يمكن القول أن تغييرا كبيرا قد حدث في المعنى المقصود بها. وكان التغيير جوهريا في بعض الموضوعات، وبذلك أصبح الفصل التام بين الإدارة والسياسة أمرا غير مقبول ولا مجديا. فقد تبدل سلوك الأفراد في الحياة السياسية، كما تطورت طبيعة ودرجة الرقابة الشعبية والإعلامية عليها.

والحقيقة أن[1] دعوى الفصل بين السياسة والإدارة العامة قد أصبحت مهجورة بعد أن حققت الإدارة وأثبتت كنظام دراسي وأصبحت الإدارة العامة ترتبط بالسياسة أوثق ارتباط، وخير دليل على ذلك أنه عندما بدأت الدراسة الأكاديمية لعلم الإدارة العامة في فرنسا كان مقرها الأول معهد العلوم السياسية في أوائل الستينات من هذا القرن.

٣- العلاقات بين الإدارة العامة والسياسة[2]

إن الدراسة التي تستقصي حقيقة " الإدارة العامة " و " السياسة " وطبيعتها تخرج بحصيلة واضحة ودقيقة تؤكد الصلة الوثيقة بينهما، ما هو الدليل على هذا القول؟

الدليل، أن السياسة العامة تحدد الاتجاه العام في الوقت نفسه الذي تسعى فيه الإدارة العامة للوصول إلى هذا الاتجاه، فالسياسة العامة والإدارة العامة مرتبطتان كوجهين لعملة واحدة، حتى ذهب بعضهم إلى القول أن علم الإدارة العامة لا يعدو أن يكون فرعا جديدا من فروع علم السياسة، فمجال الإدارة العامة إنما نشأ كامتداد طبيعي لمجال وميدان علم السياسة وميدانها، فهذا الميدان الأخير بمثابة الحقل المهم الذي نشأ في رحاب دراسات الإدارة العامة.

---

(١) شيحا، أصول الإدارة العامة، ص١٠٤، الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص٥١. د.عادل حسن، الإدارة العامة، ص٢٢. المصري، أساسيات في دراسته مبادئ الإدارة العامة، ص١٤. د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٢٢، المغربي، المدخل لإدارة الأعمال، ص١٠٩، ولنفس المؤلف الإدارة والبيئة والسياسة العامة (عمان - ١٩٩٤م) ص٤.

(٢) راجع عنها، د. المغربي وآخرون، أساسيات في الإدارة، ص٩٠ ؛ يونس، دراسات في الإدارة العامة، ص١٦.

ويبدو واضحا مظهر الصلة بين الإدارة العامة والسياسة العامة من التداخل بين الإدارة العامة والحكومة من الناحية العضوية، حيث يكون هناك جمع بين عضوية الحكومة وعضوية الإدارة. ذلك أن الوزير لم يعد الآن شخصية سياسية في الدولة فحسب، وإنما يعد شخصية إدارية رئيسة للجهاز الإداري الذي يتولى العمل والإشراف فيه[١] .

لهذا قيل أن الإدارة العامة تحظى باهتمام السياسيين كما أن السياسة العامة تحظى باهتمام الإداريين وتفسير ذلك أن الساسة يهتمون بالإدارة العامة بوصفهم وزراء أو نوابا، كما أن الإداريين يهتمون بالسياسة العامة كأعضاء مسئولين يشاركون الوزراء في مقترحاتهم وآرائهم في رسم الأهداف العامة.

ونحن نقول بإيجاز: إن الصلة وثيقة الارتباط بين الاثنين مع إيماننا أن علم الإدارة العامة يهتم بدراسة النشاط الإداري بمراحله المتباينة تنفيذا للهدف المرسوم بينما ينصب علم السياسة على دراسة النظريات والمذاهب السياسية والسلطات العليا في الدولة وجميع القوى السياسية. وأخيرا فالإدارة العامة / ككيان مستقل / تتميز بالثبات أكثر من السياسة.

٤- الإدارة العامة و "القانون الإداري"[٢]

أن تعبير الإدارة العامة يمكن إطلاقه على أحد معنيين متمايزين أولهما وظيفي (موضوعي) والآخر عضوي (هيكلي)، ويقصد بالمعنى الوظيفي للإدارة العامة النشاط الذي تباشر به المنظمة الإدارية (العملية الإدارية) ويقصد بالمعنى العضوي للإدارة العامة المنظمة الإدارية ذاتها ممثلة في هيئتها الإدارية وموظفيها الذين يزاولون نشاطهم في أطرها.

وتبعا لهذين المعنيين تعد جامعة عدن (كجهاز إداري) إدارة عامة بالمعنى الوظيفي وما يمارسه المديرون في هذه الجامعة وعلى اختلاف درجاتهم الإدارية إدارة عامة بالمعنى الوظيفي.

والإدارة العامة بمدلولها الوظيفي والعضوي تمثل قطب الرحى في دراسة كل من علم الإدارة العامة والقانون الإداري. ذلك أن علم الإدارة العامة يتضمن مجموعة المبادئ والأساليب العلمية التي تطبق على الإدارة منظمة أو نشاطا، أي تبعا للمدلول الإداري العضوي والموضوعي مثل مبادئ التنظيم والقيادة وإصدار القرارات. كما يتضمن القانون الإداري مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على ذاتها الإدارة سواء أقصد بذلك أيضا مدلولها اللغوي أم الموضوعي. فيتناول هذا القانون مجموعة القواعد القانونية المتعلقة ببنيان هيكل الجهاز الإداري في الدولة على المستوى المركزي كالوزارات والمصالح العامة أو على المستوى اللامركزية، سواء اتخذت شكل

---

(١) Mohit Bhattachrya , Public , Administration , P. 234 .

(٢) الكبيسي، الإدارة العامة، ص١٠٩.

. A. R. Tyagi , Public Administration , P. 40

اللامركزية المحلية كوحدات الإدارة المحلية أم اتخذت شكل اللامركزية المرفقية كالهيئات العامة والمصالح الاقتصادية الحكومية، وكذلك يتضمن القانون الإداري مجموعة القواعد القانونية المتعلقة بالنشاط الإداري ذاته، هذا فضلا عن تلك المتعلقة بالرقابة القضائية على نشاط الإدارة.

وبمعنى آخر نجد أن القانون الإداري يدور حول مبادئ قانونية سواء أكان مصدرها التشريع أم العرف أم القضاء، وسواء تعلقت بهيكل الإدارة أو بنشاطها أو بالرقابة عليها. غير أنه إذا كانت الإدارة تمثل محور الدراسة فيما يتعلق بكل من علم الإدارة العامة والقانون الإداري على النحو الذي أوضحناه، فالثابت أنه يوجد فارق جوهري في كيفية الدراسة فيما يتعلق بكل منهما، إذ يهتم الأول بالجانب الفني للمنظمة الإدارية ونشاطها أي بالواقعة الإدارية نفسها. بينما يهتم الثاني بالجانب القانوني للمنظمة الإدارية ذاتها ونشاطها أي بالمبادئ القانونية التي تهم المنظمة الإدارية هيكلا ونشاطا.

ويرى بعض الباحثين أن الفرق بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة أن الأول هو مجموعة قواعد قانونية تحكم نشاط الإدارة وتحدد حقوق كل من الإدارة والأفراد وحقوقهما، وهو يعني بتحليل النصوص القانونية ومدى القوانين المعمول بها، أما علم الإدارة فيتضمن القواعد الفنية المتعلقة بالتنظيم والتي تتخلص من التجارب ومن المعلومات الخاصة بالتنظيم وتبين أفضل السبل لتنظيم العلاقات في نطاق الإدارة.

يعني علم الإدارة العامة بالجانب الفني للمنظمة الإدارية بينما يعني القانون الإداري بالجانب القانوني لها، لكن هذا لا يعني فصل كل منهما عن الآخر فكلا المعلمين يؤثر في الآخر ويتأثر به. ومن ثم تعد دراسة الإدارة العامة من الجانبين الفني والقانوني ضرورة لابد منها لتقدم الجهاز الإداري وترشيده والقائد الناجح هو بلا شك الذي يجمع بين هاتين الدراستين، فيكون، ملما بالنواحي القانونية وبالزوايا الفنية التي تتصل بالإدارة ، فالقائد الإداري الكفء هو الذي يعمل على تحقيق أهداف الإدارة بكفاءة وفي إطار من الشرعية في الوقت نفسه.

ولنضرب مثلا على الصلة الوثقى بين الإدارة العامة والقانون الإداري ، فعلم الإدارة العامة وإن أهتم بصفة أساسية بدراسة المنظمة الإدارية من الجانب الفني، إلا أنه يضع في المعايير الأنظمة القانونية المطبقة لما لها من أثر لا يمكن إنكاره في نشاط الإدارة، كما أن القانون الإداري وإن أهتم بالجانب القانوني للمنظمة، إلا أنه يدخل في المعايير والمبادئ العلمية السليمة للإدارة العامة والظروف الاجتماعية والنفسية للعاملين بالإدارة.

إن الإدارة العامة تخضع في ممارسة نشاطها للقانون الإداري بصفة خاصة ولقواعد القانون بصفة عامة وهو ما يطلق عليه اصطلاحا التزام مبدأ الشرعية أو مبدأ سيادة القانون.

ولا ننسى أن هناك مسائل مشتركة في كل من القانون الإداري وعلم الإدارة العامة مثل مسألة التنظيم الإداري سواء أتخذ هذا التنظيم أسلوب المركزية أم

اللامركزية، وسواء أكانت هذه اللامركزية محلية أم مرفقية. وكذلك مسألة الوظيفة العامة، ومسألة القرار الإداري، ومسألة الرقابة الإدارية.

وهما يشكلان علمين متكاملين يؤثر كل منهما في الآخر ويتأثر به، وذلك أن كلاهما يسهمان في دراسة المنظمة الإدارية ويهدفان معا : إلى أن تؤدي هذه المنظمة نشاطها على أكمل وجه في نطاق الأهداف التي ترسمها الدولة. وفي تأكيد هذه الحقيقة يقول د. محمد كامل ليلى: " والعلمان يتداخلان وينعكسان على بعضهما فيحدثان تأثيرا متبادلا وفائدة متبادلة "[١].

٥- علاقة الإدارة العامة بالاقتصاد

إن الصلة الوثيقة للإدارة العامة بالاقتصاد تأتي من الترابط الوثيق بين النظام الاقتصادي والنظام الإداري لأي دولة[٢].

كما تؤثر طبيعة النظام الاقتصادي صناعيا أو زراعيا رأسماليا أم اشتراكيا على طبيعة الإدارة العامة والعاملين بها. لأن الإدارة العامة في مجتمع معين إنما هي انعكاس لطبيعة القيم والتقاليد السائدة في حضارة ذلك المجتمع والاتجاهات السياسية التي تسود فيه.

وتتأكد أهمية الإدارة العامة بالاقتصاد كلما تحولت الدولة من كونها دولة تقليدية (دولة حارسه) إلى دولة التنمية. إن الصلة بين علم الإدارة العامة وعلم الاقتصاد هي نتيجة حتمية للعلاقة العفوية بين الأجهزة الإدارية والاقتصاد.

إن الدولة الحديثة لم تعد تقتنع بوظائفها التقليدية البحتة وإنما آثرت أن تقوم بنفسها بتحقيق الرفاهية الاقتصادية، فتدخلت في المجال الاقتصادي ومارست النشاط التجاري والصناعي والمالي عن طريق المشروعات العامة وتبدو الصلة الوثيقة للاثنين، أن الإدارة العامة إنما تستهدف تحقيق أهداف الدولة - ومنها الأهداف الاقتصادية - بكفاية وكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة من الجهد والوقت والمال فإذا ما أضفنا إلى ذلك مسائل الميزانية العامة والإدارات المالية وهما من الموضوعات المشتركة بين العلمين لأدركنا مدى الصلة بين الاثنين، كما أن مهمة الإداري أن يكون ملما ومتفهما لمشاكل بلده الاقتصادية.

---

[١] د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص١٠٢. د. الدوري ود. الاعرجي، مبادئ الإدارة العامة، ص٥٢، د. حسن، مع د. زهير، الإدارة العامة، ص٢٢. المغربي، الإدارة والبيئة والسياسة العامة، ص٦٥.

[٢] د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص٥٤. المغربي، المدخل لإدارة الأعمال، ص ٢١٠، يونس، تنظيم وإدارة الأعمال، ص١٢.

A. R. Tyagi , Public Administration , 43.

٦- الإدارة العامة وعلم النفس الاجتماعي[1]

نحن نقصد بعلم النفس الاجتماعي النظريات والدراسات التي تظافرت جهودها لمعرفة طبيعة العوامل التي تتحكم بميول الإنسان ضمن الجماعة التي يتعايش معها، وبغرائزه وتصرفاته ورغباته.

ولما كان علم الإدارة العامة يتضمن المبادئ والأسس التي بواسطتها يستطيع المدير تحقيق الأهداف المرسومة بكفاءة عن طريق تنظيمه للجهود البشرية داخل المنظمة الإدارية وتنسيقها والرقابة عليها فإن قوة الصلة بين علم النفس الاجتماعي وعلم الإدارة العامة تبدو وثيقة بين الطرفين، لأن المدير الناجح لا يستطيع أن يقوم بالمهمات المطلوبة منه في التوجيه والإشراف إلا عن طريق إلمامه ودراسته نفسية من يتعامل معهم ويعملون معه.

وهؤلاء تختلف نفسياتهم، وميولهم، ورغباتهم، كما تختلف سلوكيات كل واحد منهم عن الآخر. لذا فإن المفتاح لفهم هذا المجموع واحتوائه هو العلم الذي يدرس سلوك الناس ورغباتهم، ألا وهو علم النفس الاجتماعي.

ويرجع الفضل في تأكيد الصلة بين الاثنين إلى العالم الأمريكي سيمون H. Simon لقد ساد المعامل والمؤسسات بعد الحرب العالمية الأولى، حالة من الظروف السيئة التي أربكت مسار العمل، ونوهت بأهمية فهم واستيعاب نفسيات العمال، وسلوكهم ، ورغباتهم والظروف التي تتحكم بمزاجهم.

بعبارة مختصرة أظهرت الدراسات السايكولوجية ضرورة الاهتمام بالجوانب النفسية وتأثيرها على معدل أداء العاملين في المؤسسة الإدارية. لقد كونت تلك الدراسات حلقة وصل بين علم النفس والإدارة العامة ومنها أنبثق "علم النفس الإداري".

٧- الدولة والنشاط الاقتصادي

لقد بدأت حكومات معظم الدول في العالم الدخول في الميادين الاقتصادية - صناعية وتجارية - بعد أن أتضح لها خطأ اعتماد اقتصادها القومي على النشاط الخاص وحده - هذا التطور - جعل الوظائف التي تقوم بها الحكومات في معظم الدول في القرن العشرين تختلف عن تلك التي كانت تقوم بها في القرون السابقة.

ولا نريد أن ندخل هنا في تفاصيل التطور الاقتصادي ودور الدول أو الحكومات في مساره بقدر ما نريد أن ندرس الدولة كمؤسسة، وطبيعة تكوينها، ودورها المعاصر، وانعكاس ذلك على "الإدارة العامة "[2] .

ما هو حدود تدخل الدولة في البلدان النامية وبلدان اقتصاد السوق ؟

---

[1] يعتبر د. عبدالهادي الجوهري، من افضل من درس الموضوع هذا وبالتفصيل فليراجع (علم اجتماع الإدارة، مفاهيم وقضايا) القاهرة - ١٩٩٧م . دار المعارف ص٧ وما بعدها. وقارنه بما كتبه بالموضوع نفسه: المغربي، أ.د. كامل محمد ، الإدارة والبيئة والسياسة العامة (عمان - ١٩٩٤م) ص٣، ط، الأولى.

[2] وسوف أدرس هذا الموضوع في الصفحات اللاحقة، كما سأدرسه، بتوسع أكثر في كتابنا: الإدارة العامة المقارنة لطلاب الدراسات العليا.

أ- حدود تدخل الدولة في بلدان اقتصاد السوق.
ب- حدود تدخل الدولة في الاقتصاديات الموجهة.
ج- حدود تدخل الدولة في البلدان النامية.

أ- حدود تدخل الدولة في بلدان اقتصاد السوق:-

ظهرت عدة نظريات اقتصادية إدارية تشير إلى أن الدولة يجب أن لا تتدخل في العمليات الاقتصادية بل يجب أن تكون بعيدة عن التدخل في توجيه أو كبح آليات اقتصاد السوق، آليات العرض والطلب، ولكن ونتيجة لإزدياد التعقيدات التي يحدثها السوق بمفرده من ازدياد نسبة الفقر في المجتمع وتعرض البيئة للتدمير الهائل بسبب البحث عن الربح فقط وازدياد مشكلات البلدان النامية وغيرها ظهرت نظريات عديدة طالبت بعودة السيطرة النسبية للدولة على السوق والتدخل الجزئي فيها.

يقول المفكر الاقتصادي الأمريكي ساموليسون SAMUELSON يجب أن تتدخل الدولة من خلال استخدام ثلاث أدوات رئيسة لكي تؤثر في النشاط الاقتصادي هي:-[١]

١. الضرائب التي تحد من الاستهلاك الشخصي والتوظيفات الاستثمارية الخاصة والتي من خلالها يتم كسب الأموال التي تخصص للنفقات العامة، وكذا الضرائب المعينة التي تفرض للدفع لبعض النشاطات الاقتصادية قدما أو لكبح النشاطات الاقتصادية الأخرى.
٢. النفقات التي تقدم من أرباب العمل والعمال حافزا لغرض منتجات أو خدمات محددة، إذ تشمل هذه النفقات تمويل الأموال التي تخدم عملية ضمان الدخل (وهذه الخدمات غالبا ما تقدم في دولة الرخاء الرأسمالي).
٣. تدخل الدولة لوائح أو رقابة إضافية التي يتم الدفع بالمسئولين الاقتصاديين إلى اختيار بعض النشاطات الاقتصادية أو رفضها.

وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن حرية السوق المطلقة كانت وراء أكبر الأزمات التي مر بها الاقتصاد العالمي بدءا بالأزمة الاقتصادية الكبرى في الثلاثينات من هذا القرن ومرورا بالأزمة النقدية العالمية التي عصفت بالأسواق والبورصات النقدية الأخيرة التي عصفت بالاقتصاديات الآسيوية كانت كلها سببا في مطالبة جدية في التدخل العقلاني للدولة في اقتصاد السوق من خلال أربعة واجبات هي :-[٢]

١-تهتم الدولة بالأطر القانونية للنظام، أي يجب أن تعد وتنفتح القوانين.
٢-تتخذ القرار حول سياسة التثبت (سياسة التعزيز) الاقتصادية الضخمة.
٣-تمارس تأثيرا في توزيع الموارد لمصلحة الفعالية الاقتصادية.
٤-تطوير برامج للتأثير على توزيع الدخل.

---

[١] W.D. Volkswirt Schaft Slehre , S.426 , Paul . and Nordhaus , Samuelson

[٢] Samuelson , Paul A. Nordhaus, W.D. Volkswirschaftslehre. S.431

ب- تدخل الدولة في بلدان الاقتصاد المركزي (الشمولي):-

تجربة الاقتصاد الموجه بدأت مع انتصار الثورة الروسية في عام ١٩١٧م والسنوات التي تلتها في ما كان يسمى بالاتحاد السوفيتي السابق وكذا كتلة البلدان الاشتراكية (ألمانيا الديمقراطية، بولندا، تشيكوسلوفاكيا، المجر، بلغاريا، رومانيا، كوبا، فيتنام، كوريا الشمالية والصين الشعبية).

استمرت هذه التجربة إلى يوم انهيار سور برلين في ١٩٨٩/١١/٩م إيذانا بسقوط هذه الرؤية الاقتصادية الاجتماعية التي دامت زهاء سبعين عاما.

وكانت الفكرة في توجيه كل مقدرات المجتمع الاقتصادية في خطط مركزية مقره في قيادة الأحزاب الحاكمة وتنفذ وفق آليات مخالفة لاقتصاد السوق.

وكانت تدار هذه الاقتصاديات وفق مبادئ أربعة تحدد في كل أدبيات هذه البلدان، يشير إليها البروفيسور الألماني الشرقي GERHARD WITTICH في كتابه الإدارة الاشتراكية بما يأتي:-[١]

١) مبدأ وحدة السياسة والاقتصاد.
٢) مبدأ المركزية الديمقراطية.
٣) مبدأ المسئولية الشخصية والاستشارة الجماعية.
٤) مبدأ التخصص القطاعي والإقليمي.

(١) Wittich , G. und Andere Leitung Der Sozialistischen Wirtschft. S.39

الفصل الثالث

المدارس في " الإدارة العامة " وأبرز نظرياتها

١- ظهور حركة الإدارة العلمية وتطورها

قامت حركة الإدارة العلمية حوالي عام ١٩١٠م، لكنها تحولت إلى مرحلة أخرى في عام ١٩٥٠م وهي حركة العلاقات الإنسانية، وبالرغم من هذا التطور فمازال الكثير مما ندرسه الآن يرجع إلى فضل حركة الإدارة العلمية.

لقد بدأت حركة الإدارة العلمية كمحاولة للبحث والدراسة قام بها الرجال العمليون للوصول إلى أحسن الطرائق لإدارة المشروعات، وبعد ذلك أنضم الباحثون إلى العمليين في محاولة لاكتشاف بعض مبادئ الإدارة للتمكن من شرح سلوك العمال وتوضيحه والرقابة عليه بقصد الحصول على نتائج أفضل.

لقد كانت الإدارة العامة تعتمد قديما على المهارة الذاتية والخبرات الشخصية لدى القائمين بها ولذلك رأينا اتجاه بعض الكتاب حول الإدارة العامة يميل إلى القول بفنية الإدارة دون علميتها.

غير أن عد الإدارة العامة في وقتنا الحاضر علما بالمفهوم المصطلح عليه - والذي ينطبق على سائر العلوم - قد أرتبط بظهور الدراسات التي قام بها بعض العلماء في نطاق المشروعات الخاصة وأعني إدارة الأعمال وبظهور حركة الإدارة العلمية.

ومن أقطاب حركة الإدارة العلمية Scientific management فردريك تايلور، وهنري فايول Ngement ، وفرانك جلبرت وغيرهم من الرواد الذين ساهموا في بناء علم الإدارة، وهاتحن هنا، نشير بإيجاز إلى حياة وأفكار كل منهم كما يأتي:-

أ- فردريك تايلور F.W.Taylor [1]

مهندس أمريكي (١٨٥٦ - ١٩١٥م) عمل في مصانع الحديد والصلب، يعد المؤسس الحقيقي الأول للإدارة العلمية، لخص معظم أفكاره في كتابه الصادر عام ١٩١١م حول " مبادئ الإدارة العلمية " والذي ركز فيه حول الهدف النهائي لنظريته: رفع الكفاية الصناعية من خلال رفع الإنتاجية، وخفض تكلفة الوحدة المنتجة.

ب- أفكار تايلور الرئيسة

لقد بدأ تايلور حياته العلمية عام ١٨٧٣م ميكانيكا ثم مهندسا في إحدى شركات الصلب في ولاية بنسلفانيا بالولايات المتحدة الأمريكية وتتمثل أفكاره الرئيسة في أربعة أمور:-

---

(١) راجع التفاصيل في: د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٢٥، د. شيحا أصول الإدارة العامة، ص١١١. د. محمد رفعت + بسيوني، علم الإدارة العامة، ص٧٤ . د. فيصل فخري، التنظيم الإداري، عمان - ١٩٧٩م، ص٩٣ . وهو يدرس هنا " فلسفة الإدارة العلمية ".

(١) تحقيق الكفاية الإنتاجية[١]

رأى تايلور أن تحقيق الكفاية الإنتاجية لدى الأفراد وفي الأدوات يكــون مــن خلال دراسة الوقت والحركة Time and Motion Study دراسة منطقية وعلميـــة، ومعنى ذلك تحليل كل عملية وبيان الحركة المناسبة واللازمة لا تمامها، وتحديد الوقــت اللازم لا داء كل حركة فيها ومن ثم يمكن معرفة ما يجب أن ينتجه كل عام أو آلة فـــي وحدة زمنية ولتكن يوما مثلا.

ماذا أراد تايلور من ذلك؟ لقد أراد تايلور من ذلك تفادي الحركات غير اللازمة، أي غير الضرورية في عملية الإنتاج والتي تستنفذ بعض الجـــهد والوقــت بــلا داع أو مسوغ وقد أثبت تايلور أن الخسارة الكبيرة التي منيت بها بلاده في ذلك الوقــت إنمـــا ترجع إلى نقص الكفاية في جميع الأعمال اليومية وان هذا النقص يرجع إلى الافـــتقار إلى الإدارة المنظمة وعدم وجود الرقابة المحكمة فضلا عن نقص كفاءة الرجـــال. وقــد أدت نظرية تايلور في البحث بأن نعت البعض نظريته بالنظرية الفسيولوجية لشدة تعقلها بحركات الأعضاء في الجسم.

(٢) التخصص وتقسيم العمل، والفصل بين العمل الفكري والعمل التنفيذي

يرى تايلور وجوب القيام بالعمل على أساس من التخصص وتقسيم العمل بيــن طبقة المديرين والعمال، أي وجوب الفصل بين العمل الفكري والعمل التنفيذي، كما أشار تايلور إلى وجوب أن يكون لكل جماعة من العمال ملاحظ ويكون فوق هذا الملاحظ عــدد من الرؤساء بحيث يصدر كل من هؤلاء الأخيرين أوامره - في نطاق تخصصه - إلـــى العامل مباشرة ولذا فإن العامل الذي حدد له ملاحظة عمل معين ينتمي إلى تخصصـــات مختلفة يتلقى في الوقت نفسه أوامر لها طابع فني من رؤساء فنييـــن ووظيفييـــن دون الملاحظ. وهذا ما يؤدي بالضرورة في نظره إلى الآخذ بمبدأ تعدد الرؤساء حيث لا يمكن لشخص واحد أن يقوم بجميع الأعمال الإشرافية والتوجيهية[٢].

(٣) ضرورة اختيار العمال وتدريبهم على أسس علمية ومنهجية

وأكد تايلور ضرورة اختيار العمال وتدريبهم واختيار العمل المناسب لكل واحــد منهم بحيث يستطيع أداءه بكفاية وفاعلية كما أشار إلى ضرورة تحقيق التعـــاون بيــن المديرين والعمال وتقسيم المسئولية بين الجانبين والتخطيط للعمل وتنظيمه والإشـــراف عليه وكان يرى أن هذه الإجراءات تؤدي إلى نقص التكلفة فيما يتعلق الأمـــر بصـــاحب العمل والى زيادة العائد للعمال.

---

(١) فضلا عما ما ذكرناه مــن مصـــادر، راجـــع تفـــاصيل: المغربـــي، كـــامل محمـــد، المدخـــل لإدارة الأعمال، ص٣٧ .

(٢) د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص٢٦.

(٤) الإيمان بقيمة الحوافز وأهميتها في رفع الكفاية الإنتاجية

كان تايلور يؤمن بأهمية الحوافز الاقتصادية لتشجيع العمال وفتح باب الترقي أمامهم، وهو يرى في ذلك تحقيقا لمصلحة رب العمل والعمال. وقد أشار تايلور إلى الغرض من إبراز هذه الأفكار التي ضمنها مؤلفه: مبادئ الإدارة العلمية:

أولا : أن الخسارة الكبيرة التي تتحملها USA تكمن في عدم الكفاية في أداء معظم الأعمال اليومية.

ثانيا : الاقتناع بأن علاج عدم الكفاية يكمن في الإدارة المنظمة لا في وجوب البحث عن شخص غير اعتيادي يتولى مهمة هذه الإدارة.

ثالثا : إثبات أن الإدارة علم حقيقي يعتمد على قوانين واضحة ومحددة وعلى قواعد ومبادئ تسري على جميع أنواع النشاط الإنساني.

كانت أبحاث تايلور النواة الأولى لعلم الإدارة الحديثة، وقد أضاف لها تايلور الرأي القائل: بأن إحدى وظائف الإدارة هي تخطيط الأعمال ولذلك يجب أن تفصل عن موضوعه تنفيذ الأعمال الذي تضطلع به أفراد القوى العاملة. وفي سياق تأكيده على الإدارة العلمية رأى حافز الأجور العالية يؤدي دورا مهما في خلق علاقة متوازنة المصالح بين العمال وأرباب العمل " المديرون ".

ج- أهم الانتقادات الموجهة إلى أفكار تايلور

١) إخفاق في فهم الدوافع السلوكية، وهو يؤكد على الدافع الاقتصادي والحيوي للعامل، الدافع السلوكي الذي بدونه يصعب إعطاء تقويم لاندفاع العامل باتجاه العمل.

٢) أعتمد في تقييم إنتاج العامل على اكفأ وأجود وأقوى وأذكى عامل، وهذه المعايير لا يعطي المعيار الإنساني المتوسط والمعتمد قياسه في الحالات كلها.

٣) التركيز على الحافز الاقتصادي، يدفع العامل على المدى البعيد إلى إستنفاد طاقته كلها، مما يؤثر في صحته، وقد يرهقه جسديا، مما يعرضه لفقدان عمله.

٤) التركيز على الساعة والدقيقة، في طريقة تايلور حول العاملين وكأنهم أشبه بالآلات، الأمر الذي أثار مشاعرهم، وأربك الاستقرار النفسي لهم.

٥) كما أن فكرة تايلور بتعدد الرؤساء لم تلق قبولا كبيرا، إذ لوحظ أن تطبيقها يؤدي إلى الارتباط بالعمل والإخلال بانتظامه.

٦) كما أن فكرة زيادة الإشراف وتشابكه يؤدي إلى كثرة النفقات لذلك يفضل المديوون أن توجه الأوامر إلى الملاحظ وحده، وهو الذي يوجهها بدوره إلى العمال.

٢- **هنري فايول Henry Fayol (١٨٤١ - ١٩٢٥)**[(١)]

هذه الشخصية هي الشخصية الثانية التي شاركت في البناء المعرفي والتطبيقي لنظرية الإدارة العلمية ولفتت إليها الأنظار، في الوقت الذي أنشغل فيه العالم بأفكار تايلور في أمريكا وإنكلترا.

وتذهب أكثر الدراسات إلى أن " فايول " هو الرائد الأول لعلم الإدارة الحديث كعلم له أصوله ومبادئه العامة، وهو فرنسي الأصل عمل في بداية حياته مهندسا في إحدى شركات التعدين وتدرج في مناصبها حتى صار مديرا عاما بها في سنة ١٨٨٨م وقد توصل خلال عمله كمدير عام لهذه الشركة إلى بعض الأفكار التي ضمنها مؤلفه المنشور عام ١٩١٦م وكان بعنوان: Administration Industrial et general " الإدارة الصناعية والعامة "[(٢)] وفي هذا المؤلف أكد فايول أن نشاط أي مشروع صناعي يمكن تقسيمه إلى وظائف ست:-

١) الوظيفة الفنية Lafonction technique وتتمثل في الإنتاج.
٢) الوظيفة التجارية Lafaction Commercial وتتمثل في البيع والشراء / المبادلة.
٣) الوظيفة المالية Lafaction Financier وتتمثل في الحصول على الموارد المالية.
٤) الوظيفة المحاسبية *Lafaction Computable* الحسابات الميزانية، الإحصاءات.
٥) وظيفة الأمن Lafantion Secrete وتتمثل في حماية الممتلكات والأفراد.
٦) الوظيفة الإدارية Lafonction Administrative وقد قسم فايول هذه الوظيفة الإدارية إلى عناصر خمسة نوجزها فيما يأتي:-
   أ- التخطيط
   ب- التنظيم
   ج- القيادة (أي سلطة إصدار الأوامر)
   د- التنسيق
   هـ - الرقابة

والسؤال هنا ما الذي ميز فايول عن تايلور؟ أن فايول تميز عن تايلور في عد الوظيفة الإدارية وظيفة مستقلة بجوار الوظائف الخمس الأولى التي يقوم عليها كل مشروع، وعد الإدارة علما قائما بذاته له أهميته الخاصة ووجوده المستقل.

---

(١) د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٢٧.
د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص٣٨. أبو ركبه، بحوث العمليات وتطبيقاتها في مجال الإدارة، ص١٣.

(٢) إن سبب تأخر معرفة العالم لهذه الأفكار، هي أن أفكار فايول كتبت باللغة الفرنسية لم تترجم إلى لغات أخرى وبالذات اللغة الإنجليزية، حيث ترجمت في بريطانيا في عام ١٩٢٩م وفي أميركا عام ١٩٤٩م في الوقت الذي ألف كتابه في عام ١٩١٦م بل أن كثيرا من أفكاره تضمنتها أبحاث وكتابات أصدرها علماء إدارة آخرون قبل ترجمتها إلى الإنجليزية.
(د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٢٧). أبو ركبه، ص٢٠. د. زكي محمود هاشم، الإدارة العلمية (الكويت - ١٩٧٩م) ، ص١٠.

كما هناك سؤال آخر ما الذي يجمع فايول بتايلور؟

يجمعهما أن كلاهما يؤمن بمبدأ عمومية مبادئ الإدارة لكن تايلور ركـــز فـــي بحوثه على المستوى الأدنى للمنظمة وبدأ منها متجها إلى القمة، بينما أهتم فايول فـــي أبحاثه ودراسته بالمدير الأعلى هابطا إلى قاعدة المنظمة، وهذا الاختلاف يفسر بـــالطبع المركز الاجتماعي لكل منهما، فقد بدأ حياته " تايلور " عاملا فوجه إلى تحسين أحـــوال زملائه العاملين، أما فايول فقد بدأ حياته العملية مهندسا فبدأ مهتما بـــأحوال المديريـــن أنفسهم[1].

٣- شارلس بابيج Babage وهنري تاون Towne

يميل كثيرون من علماء الإدارة إلى البدء بأفكار شارلس بابيج وهنري تـــاون عند البدء بدراسة حركة الإدارة العلمية[2] وقد ضمن بابـــيج جملة أفكـــاره فـــي كتابـــه الصادر عام ١٨٣٠م بعنوان " اقتصاديات المشاغل والقائد " وفيه أستعرض موضوعـات عديدة في إدارة الأعمال أبرزها:-

١- المبادئ العامة للتنظيم.
٢- الإنتاج.
٣- العلاقات الإنسانية.
٤- التمويل.
٥- المبيعات.

وإذا أردنا أن نلخص أفكار بابيج فيمكن إيجازها على النحو الآتي:-

أ- لاحظ بأن المشكلات التي تعالجها الإدارة لها طابع مميز يختلـــف عـــن المشـــكلات الفنية في التصنيع.
ب- طالب قبل البدء بإنشاء أي مشروع صناعي - بالقيام بوضع الدراسات المتكاملـــة للعناصر الداخلة في العمليات الصناعية منها: المواد الخام، السوق، موقع السلعة.
ج- حذر من إهدار الوقت، وبين أهميته.
د- التركيز على الدراسات الإنسانية في المصانع.
هـ-مشاركة العمال في أرباح الشركة.
و- الرقابة على التكلفة.

---

[1] للتوسع في هذا الموضوع يمكن مراجعة المصادر الآتية :-
د. علي شريف + د. مدحت الديب، التنظيم والإدارة، الإسكندرية - لا ت)، ص١٩. وما بعدها.
د. إبراهيم عباس نتو + د. هنري هـ . البرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص١٨. المصـــري، د. أحمد محمد، الإدارة والمدير العصري، ص٥ وما بعدها. د. جميل أحمد توفيق، مذكرات فـــي إدارة الأعمال، الإسكندرية ١٩٧٥م، ص٢٤.

[2] Staehleg Wolfgang Management 4. A. Verlag Frantz Vahlen Muenshen 1989 5-3

ز- أعطى أهمية للإعلانات، التسويق، التسعيرة، الأرباح كعوامل مساعدة على التسويق والقادر على المنافسة.

هنري تاون

لخص تاون مفهومه للإدارة العلمية بقوله: " إن الإدارة العلمية ميدان مميز عن جميع فنون التصرف الأخرى المستخدمة في الصناعة " جاء ذلك في مقالته التي كتبها عام ١٨٨٦م بعنوان: المهندس كاقتصادي The Engineer as an Economist

٤- فرانك بنكر جلبرت[1] وهنري جانت وايمرسون

تقف بعض الآراء والأبحاث ذات الأهمية الخاصة في دراسة الإدارة العلمية إلى جانب ما كتبه تايلور وفايول منهم: جلبرت الذي أشار إلى ضرورة استثمار عنصر الوقت والحركة في أداء العمل بأفضل طريقة ممكنة وبأقل جهد وبأقل تكلفة ممكنة.

وأشار جانت إلى ضرورة استخدام نظام الحوافز سواء أكان الأمر يتعلق بالمديرين أم العمال، كما أشار ايمرسون إلى بعض الآراء الخاصة برفع الكفاية الإنتاجية، مثل تحديد الأهداف ووضوحها، وحسن التنظيم وحسن اختيار العمال، ودقة التقارير، والاهتمام بجميع مستويات الإدارة.

٥- ملاحظات عن حركة "الإدارة العلمية"[2]

أ- الظروف التاريخية للإدارة العلمية:

لابد من الإشارة إلى أن هذه الحركة لا ترتبط برموز أشخاص معنيين بعيدا عن الظروف التاريخية التي أحاطت بالإدارة العامة وبالمناخ الفكري الذي عاش فيه هؤلاء الرواد. فقد نشأت هذه الحركة وتطورت في المدة ما بين ١٩٠٠-١٩٢٠م المدة التي شهدت تطورات اقتصادية وسياسية شملت العديد من الميادين كالطرق والمواصلات، وهجرة السكان للمدن، والتوسع في التصنيع وقلة عدد المشتغلين بالزراعة وضمور أجورها ومردودها.

مع نهضة صناعية تواكبها حركة متزايدة من الاختراعات العلمية والتطورات التقنية، وظهور فئة من الباحثين والدارسين للإدارة والتنظيم.

ب- منابع الإدارة العلمية:

إن حركة الإدارة العلمية ترتد إلى مجموعة من المنابع أثرت فيها وشكلتها على النحو الذي برزت فيه كتابات روادها وهذه المنابع هي :-

- النظرية التقليدية في الاقتصاد السوقي وفكرة "دعه يمر دعه يعمل".

---

[1] بدأ حياته بناء، وقد أشتهر هو وزوجته ليليان بنظام يسمى " النظام السريع " وهو يفترض أن هناك دائما طريقة واحدة مثلى لأداء أي عملية، وهذه الطريقة هي التي يجب اكتشافها .. وبتطبيق أفكاره على الحرفة التي يزاولها (البناء) أنخفض عدد المحركات المستعملة لوضع الحجر الواحد من ١٨ إلى /٥ وبالتالي زاد الإنتاج ١٠٠% عما كان عليه من قبل. د. عادل حسن، الإدارة والمدير، ص٣٣.

[2] د.الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص٨٥ وما بعدها، د.عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٣٧. د. شيما، أصول الإدارة العامة، ص١١٦.

•السلطة المطلقة.
•المنطق الشكلي البارد.
•قياس الإنسان على الآلة وعد العمل سلعة في السوق للبيع والشراء.

ج- انتقال حركة "الإدارة العلمية" إلى "الإدارة العامة" :

لقد اسهم الرواد الأوائل في حركة "الإدارة العلمية" في تدعيم الأسس والمبادئ التي يقوم عليها علم الإدارة في نطاق المشروعات الخاصة، وكذلك في استقلال الوظيفة الإدارية بوصفها وظيفة متميزة عن الوظائف الأخرى لهذه المشروعات.

بعد ذلك بدأ التفكير في الافادة من الدراسات التي تمت في مجالس المشروعات الخاصة وتطبيقها في مجال القطاع الحكومي وذلك بعد تطويرها وتطويقها وما يتفق والنظام الإداري.

وقد أستتبع ذلك أن أهتم فقهاء القانون العام بدراسة أصول ومبادئ الإدارة العلمية، وأنشئت المعاهد والهيئات المتخصصة لدراسة هذا العلم كما تم إدخال دراسته مادة "الإدارة العامة" في كثير من جامعات العالم.

د- أسس الإدارة العلمية:

أ- استخدام الأسلوب العلمي في الوصول إلى حلول المشكلات الإدارية واتخاذ القرارات.

ب- اختيار الآلات والمواد والعمال بطريقة علمية وسليمه.

ج- تهيئة إمكانات العمل المادية والإدارية للعمال فضلا عن وضوح التعليمات.

د- التعاون الكامل بين الإدارة والعمال وان يعاد توزيع العمل بينهم على أساس تولي الإدارة مهمات التخطيط والتنظيم والرقابة. وتهدف الإدارة العلمية إلى القضاء على الإسراف وانخفاض الإنتاجية من خلال تقديمها لبعض المفاهيم العلمية للعمل الإداري وطبيعته وتركيزها على مجموعة من المبادئ التي تراها لازمة لذلك.

هـ- أركان الادارة العلمية

نوجز فيما يأتي أهم أركانها:-

أ- تعتبر الإدارة العلمية أن وحدة العمل الإداري الرئيسة هي الوظيفة Position أو العمل Task ونوع العمل وطبيعته ومواصفاته ومسئولياته هو موضع الاهتمام الكبير من قبل الإدارة العلمية.

ب- السلوك الإنساني للعاملين يمكن النظر إليه على أنه سلسلة متتابعة من النشاطات المادية المنتظمة.

ج- إن الصفات الأساسية التي تهتم بها الإدارة العلمية للعامل أو الموظف هي: الطاقة، السرعة، القدرة على الاستمرار.

د- هناك خطوط رسمية محددة للاتصال بين أجزاء أو أقسام المنظمة الإدارية يجري من أعلى إلى أسفل في شكل تعليمات أو أوامر تصدر من الإدارة للعاملين.

هـ- نطاق محدد من الإشراف والرقابة يمارس خلاله كل رئيس مهمات إدارته.

و- **أهم المبادئ والمفاهيم التي تتشكل منها الإدارة العلمية:**

أ- استخدام طرائق دراسة الوقت والحركة لتحديد أحسن طريقة لأداء العمل.

ب- استخدام الحوافز المادية لإغراء العاملين على تأدية العمل وبالسرعة المطلوبة.

ج- التخصيص وتقسيم العمل: في ضوء عمليات تحليل وتوظيف الوظائف والأعمال وترتيبها يمكن تحديد العمل اللازم لها من العاملين بالكم والنوع.

د- الرشد الوظيفي، ويقصد به الإداري.

- إن الفرد (الموظف) يسند له عمل ما أو وظيفة معينة يكون قد أعد لها وتدرب على مهماتها وأنه حين يواجه بموقف يتطلب اتخاذ قرار فإنه يعمد إلى اختيار القرار الذي يحقق أقصى قدر من المنفعة.
- إن الفرد يعلم قيمة كل بديل فيما يتعلق بمدى النتيجة المتوقعة لتطبيقه.
- إن الموظف لديه المعلومات الكاملة عن العمل وشروطه ولوائحه.

هـ- وحدة الأمر ومركزية اتخاذ القرارات: من أجل كفاءة العمل الإداري والتنسيق بين أجزاء المنظمة الإدارية لابد من جهة واحدة هي التي تصدر الأوامر إلى الجميع.

و- السلطة والمسئولية: السلطة هي الصلاحيات القانونية الإدارية التي تمنح للرئيس الإداري بموجب اللوائح والقوانين التي تحكم العمل الإداري، أما المسئولية فهي المهمات التي حددت للإداري عند إسناد الوظيفة له.

وبالتالي يصبح عمل الإداري ممارسة صلاحياته واختصاصه التي حددت له بموجب القوانين واللوائح لتنفيذ عمله بدقة وكفاءة[1].

---

[1] د.عادل حسن، الإدارة والمدير، ص٣٣ وما بعدها وهو يعقد مقارنة جيدة بين تيلر ومايو ثم يسأل: أيهما على صواب تيلر أو مايو ؟ ص٥٠. المغربي، المدخل لإدارة الأعمال، عمان ١٩٧٤م، ص٣٧ وما بعدها. د. فيصل فخري التنظيم الإداري "مدخل للنظريات والسلوك" ص١٤١ (عمان - ١٩٧٩م).

الفصل الرابع

النظرية البيروقراطية "المدرسة البيروقراطية"

١- معنى مصطلح "البيروقراطية"

البيروقراطية كلمة تعني " قوة المكتب[١] " أو سلطة المكتب وبعضهم يسميها الحكم المكتبي وقد جاء المصطلح من كلمة مركبة هي Bureaucracy شقها الأول Burean ويعني المكتب وشقها الثاني Cracy وهو مشتق من الأصل الإغريقي Kratia وتعني القوة فالكلمة المركبة هذه تعني سلطة المكتب، أو حكم المكتب أو قوة المكتب.

إن المعنى الشائع في حياتنا اليومية لهذا المصطلح يشير إلى: التعقيد المكتبي الذي يمارس في الإدارات المختلفة تجاه قضية ما، حيث يلاحظ المرء أن هناك نظاما مطولا في المعاملات اليومية، وهناك مبالغة في تقديم الأوراق والبيانات والنماذج الطويلة المطلوب تقديرها ... ليس هذا فحسب بل يلمس المواطن من خلال تلك الإجراءات انخفاض الكفاءة وعدم الدقة في إنجاز الأعمال عند الموظفين.

وهناك مفهوم آخر كون عن البيروقراطية بوجهة نظر تشير إلا أنها: إصدار قرارات ولوائح ونظم من داخل المكاتب المغلقة والتي تستند في أحكامها إلى ما لديها من تلك الوثائق فقط، دون الخروج من حالة الانغلاق التي تطوق مكاتبها إلى الاتصال بالناس وبالعاملين، وتفهم حقيقة المشكلات المراد معالجتها، ثم إصدار القرار المناسب لحلها. فالبيروقراطية في هذا المفهوم هي جهاز من الموظفين يباشر نشاطا إداريا موجها بوساطة المكاتب وبنمط روتيني بحت.

وهناك من ينظر للمصطلح من الناحية العلمية فيرى في البيروقراطية " ظاهرة المنظمات الرسمية الكبيرة الحجم التي تسير وفق قواعد وضوابط رسمية رشيدة "[٢] إذن فالأمر لا يتعلق فقط بالتفسير السلبي المتعارف عليه حول المصطلح الذي شاع رواجه بأنه الروتين القاتل الذي يمارسه مجموعة من الإداريين حبيسي المكاتب بقدر ما أرتبط هذا المصطلح بأمر آخر تماما، مثال ذلك.

---

(١) د.حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٣٠. عاشور، أحمد صقر، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، ص٨٥. المصري، د.سعيد، أساسيات في الإدارة العامة، ص٢١٧. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٧٧ وما بعدها، د. الدوري، مبادىء الإدارة العامة، ص٧٧. جون م . فيفنر + فرانك ، ب شيروود، التنظيم الاداري، ص١٢٣ ومابعدها. د. فيصل فخري، التنظيم الاداري، ص١٣٥.

(٢) عاشور، مصدر سابق، ص٨٥.

" خلق مؤسسة كبيرة، وخلق قواعد تنظيمية لها بهدف تسييرها بمـــا يتعلــق والطموحات المرجوة من النشاط التنظيمي الدقيق "[١] .

وتتحد البيروقراطية في إدارة الأعمال على سبيل المثال فـي أن الــهدف هــو الحفاظ لما تم التوصل إليه عبر التقنيين والبرمجة والعقلة يتطلــع المديــر مثــلا إلــى الضمان الشخصي والبقاء في منظمة كبيرة[٢]

٢- النظرية البيروقراطية:

لقد وجدت في المجتمعات ، منظمات إدارية كبيرة الحجم أحدثت آثارا كبيرة في تلك المجتمعات، الأمر الذي دفع علماء الاجتماع إلى محاولة فهم، واستيعاب، ثم تفسـير طبيعة هذه المنظمات والطريقة المثلى لإدارتها وتمخضت هذه المحاولات عن اقتراح ثـم إيجاد ما يسمى بـــ " الهيكل البيروقراطي ".

ويلاحظ أن التركيز على هذا الهيكل مبني على فرضية معينة مؤداها أن جميــع المنظمات الكبيرة تشترك في خاصية واحدة وهي الاتجاه نحو الطابع الرسمي ومن ثــم نحو الهيكل البيروقراطي.

فيمكن القول إذن، أن النظرية البيروقراطية بالرغم مما قيل حولها من انتقادات جاءت تلبية لحاجة موضوعية وهي: كبر المؤسسات، وأتساع نشاطها، وتعدد مهماتــها وفروعها، وتشعب صلاحياتها. فالبيروقراطية نظرية متكاملة هي أهم النظــم الخاصــة بتسيير نشاط المؤسسات العملاقة بكفاءة إذا ما تم استبعاد المآخذ المعروفة عنها.

والحق يقال أن هناك حاجات حقيقية وضرورات موضوعيــة لوجــود الشــكل البيروقراطي في الإدارة هذه الضرورات يمكن استيعابها وفهمها من خلال:-

١.الحجم الكبير للمؤسسات.
٢.تزايد مراتب الإدارة في تلك المؤسسات.
٣.تعقد المشكلات التنظيمية والإدارية.
٤.وجود التخصصات الدقيقة في أقسام ودوائر المنشآت الكبيرة.
٥.استحالة وجود علاقة مباشرة بين رئيس المؤسسة وبقية موظفيها لكثرة العــدد أولا وزيادة المراتب التنظيمية ثانيا.

٣- الأسس العلمية للبيروقراطية:

إن دراسة تاريخ البيروقراطية تؤشر لأهمية النظم واللوائح التي تنظم العلاقــة الإدارية، وتحدد السلوك الإنساني التنظيمي في المؤسسة كما ينبغــي، بغيــة الوصــول بالمؤسسة إلى غاياتها وأهدافها المرسومة.

---

[١] عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٧٧. الدوري، مبادىء الإدارة العامة، ص٧٨. فيفـــنر، التنظيــم الاداري، ص١٢٥، ليكرت، رنسيس، أنماط جديدة في الإدارة، ص٢٠ وما بعدها.

[٢] Staehle , W. H. Funktionen Des Managments. 3. Auflage S.83 , UT B Haupt

والنظم هذه في غاية الأهمية لأنها تمثل السياج المنيع الذي نحمي المؤسسة عن طريقه من الاختراق والتلاعب والفساد، هي حاجة موضوعية وضرورية تمثلها البيروقراطية بأسسها العلمية، فالتفسير العلمي للبيروقراطية إذن يمكن تلخيصه " بأنه تنظيم ضخم موضوع كي يتمشى مع المهام الإدارية الضخمة في هذا الجهاز الضخم وهذا يتطلب التنسيق المنطقي لعمل الكثير من الأفراد "[1].

٤- التكوين التاريخي لمصطلح البيروقراطية:

أود أن أوضح للدارسين ولطلابي وطالباتي على وجه الخصوص مسألة في غاية الأهمية فيما يتعلق بدراسة المصطلح في علم الإدارة العامة بل في العلوم الإنسانية بشكل عام، هذه المسألة تؤثر حقيقة موضوعية تنص على أنه: لا يوجد تعريف ثابت ومتكامل لأي مصطلح في العلوم الإدارية والسبب يكمن في طبيعة هذه العلوم وغيرها من العلوم الإنسانية أنها تتمحور تؤطر حياة الإنسان وكلما كانت حياته مستمرة ومتغيرة ومتطورة باستمرار فسوف نراها تغير وتطور وتبدل تعريف المصطلح باستمرار.

فالمصطلح في العلوم الإدارية، يتطور بتطورها ويتشكل باستمرار بتشكل وتعدد أوجه النشاط الإنساني للمؤسسة الإدارية ولهذا السبب تجد الاختلاف الكبير في تعريف كل مصطلح والاختلاف يتبع اختلاف الكتاب والباحثين.

لماذا يختلف هؤلاء ؟ يختلفون فيما بينهم لأنهم عاشوا وعاصروا أوضاع مختلفة للإدارة العامة ولنقل البيروقراطية فهم إنما يضعون التعريفات في ضوء المرحلة التاريخية لتطور المؤسسة في زمانهم ولو عاش تايلور من جديد لغير الكثير من مفاهيمه ومصطلحاته في ضوء ما يجد من تطورات في الإدارة العلمية، لم يكن ليشاهده في زمانه ومن الطبيعي أنه لا يستطيع مشاهدته آنذاك، لأن هذا التطور هو نتاج عصر غير عصر تايلور. والمسألة ذاتها تنطبق على مصطلح البيروقراطية التي مرت من خلال تطورها بعدة عصور!

فاختلفت التعريفات حولها، كما اختلفت وجهات النظر بين من لا يرى فيها كل الإيجابيات والمزايا وبين من لا يرى فيها إلا كل السلبيات والعثرات! وقبل البحث في المزايا والعيوب لننظر إلى التطور التاريخي الراسخ لهذا النظام أو المنظومة.

بعض الباحثين[2] يشير إلى جذور تاريخية موغلة في القدم لظاهرة البيروقراطية في الإدارة نذكر منها:-

- البيروقراطية المصرية في عهد الفراعنة.
- البيروقراطية في دولة الصين.
- البيروقراطية في الدول الإغريقية.
- البيروقراطية في الإمبراطورية الرومانية.

---

[1] د.عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٧٣. وللتوسع في معلومات أكثر غزارة وتفصيلا راجع: د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص٢١٧.

[2] د.عادل حسن، د.مصطفى زهير، الإدارة العامة، ص١٥٣-١٥٥.

والبيروقراطية القديمة هذه ما لبثت أن امتدت جذورها إلى الدول المعاصرة كالدول الأوربية (ألمانيا، فرنسا، إنجلترا) والولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول العربية كمصر مثلا[١] .

وهذه المسألة أثبتت قدم الجذور التاريخية للبيروقراطية وهي في غاية الأهمية إذ أنها تؤثر استمرارية الظاهرة وحيويتها وقابليتها للنمو في مختلف العصور، وفي مختلف الدول، مهما اختلفت مؤسساتها وتنوعت مظاهر التطور في حياتها الاقتصادية أين يكمن السر إذن؟

وإذا تجاوزنا الجذور التاريخية للظاهرة البيروقراطية باتجاه التحديد التاريخي لاستخدام المصطلح[٢] فهنالك من يرى: أن أول استخدام لمصطلح البيروقراطية قد ظهر على يد الفلاسفة الفرنسيين في القرن الثامن عشر. وقد كان معناها التنظيم الإداري المتبع في الحكومة ومؤسساتها كما تعني أيضا القوة والصلاحيات التي يمارسها التنظيم، أما في القرن التاسع عشر فإنه أخذ بعدا آخر في فهم حدود ومضمون المصطلح ومضمونه إذ عد بمثابة نظام معين للحكم أو فلسفة خاصة بأسلوب محدد في إدارة المجتمع ويحمل آليات خاصة به مثل الديمقراطية والأرستقراطية.

وعلى الرغم من أن تاريخ الكتابات عن ظاهرة البيروقراطية يمكن تتبعه منذ أواخر القرن الثامن عشر في أعمال بعض الفلاسفة والأدباء الفرنسيين وعلماء الإدارة والاجتماع الألمان، إلا أن أهم الكتابات الجدية الرصينة التي عالجت هذه الظاهرة بطريقة مباشرة لم تظهر إلا في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين.

وقد عالجت الكتابات المبكرة ظاهرة البيروقراطية وفكرة الأسس الأخلاقية للسلطة السياسية في الدولة والآثار المترتبة على نمو التنظيمات الحكومية وتطورها في بناء هيكل وقوة النفوذ على المستوى الشامل، وهو مستوى المجتمع ككل ولعل أهم ما كان يميز تلك الكتابات:-

١) أنها حاولت تحليل النتائج والآثار التي صاحبت ظهور التنظيمات الحكومية والاقتصادية وتطورها وعلاقتها بالنظم السياسية العامة.
٢) أنها اهتمت بتتبع أثر التحول نحو البيروقراطية على فرص الأفراد في تحقيق حريتهم واستقلالهم.
٣) أنها ركزت على تقويم مدى كفاءة وفاعلية هذا التنظيم كوسيلة لتحقيق الأهداف الاجتماعية للمجتمع وتقويم تجاوزاته وكيفية تحوله إلى يد عليا مؤثرة.

---

[١] د. عادل حسن، د. مصطفى زهير، الإدارة العامة، ص١٥٦-١٦٩.

[٢] هذه مسألة مهمة، فظهور البيروقراطية في التاريخ القديم كظاهرة ادارية قد سبق ظهور المصطلح ففي تاريخ الإدارة قد يظهر النشاط الاقتصادي على وفق نمط معين دون أن يظهر المصطلح الخاص به، أضرب مثلا: أن بعض المجتمعات في التاريخ الوسيط مارست نشاطا اقتصاديا على النمط الرأسمالي، دون أن يظهر بعد مصطلح " النظام الرأسمالي " ومدرسته !

وقد رأى أغلب المفكرين - يومذاك - أن في الظاهرة ضررا كبيرا على المجتمع لأن الآلة البيروقراطية وان كانت من فكر الإنسان أبتكرها لتنظيم وتدبر نشاطاته إلا أنها قد تحولت إلى جهاز رهيب يمثل عالما مغلقا على ذاته ومنفصلا عما حوله. وإن هذا الانغلاق لم يكن للعالم الخارجي فقط، ولكن فيما يتعلق بالآلة البيروقراطية ذاتها. فأعضاء التنظيم البيروقراطي لا يشعرون بتسلط النظام عليهم فكل فرد منهم يعتقد أنه ضرورة حتمية لتحقيق المصلحة العامة وأنه أكثر قدرة من غيره على تنفيذ مهمته لهذا فهو يلجأ دائما إلى توسيع مجال عمله بقبول كل ما يسند إليه وتدعيم ما يحصل عليه من مكانة ومركز ونفوذ عن طريق التصاقه بالسلطة وهذا ما يؤدي إلى خلق صراع داخل التنظيم البيروقراطي لغرض الترقية والصعود، والخلاصة أن هؤلاء المفكرين وإن اقتنعوا بأن الظاهرة حقيقية واقعة إلا أنهم رأوا أنها ظاهرة سلبية في المجتمع.

أما الكتابات التي ظهرت في أواخر القرن ١٩/ وأوائل القرن ٢٠/ فقد انتقلت بدراسة الظاهرة من المستوى الشامل (أي بدراسة دورها في حركة المجتمع) إلى المستوى الجزئي (أي بدراستها كظاهرة تنظيمية) ولعل أهم الأعمال التي ظهرت في تلك المرحلة هي أعمال:-

أ. موسكا G.Mosca :

كتب موسكا مؤلفه المهم [١] مبادئ علم السياسة سنة ١٨٩٥م Elements of Political Science دون أن يتعرض لظاهرة البيروقراطية في حد ذاتها، إلا أنه دعى إلى ضرورة تقسيم الحكومات على أساس: السلطة والقوة، وأستخدم هذا الأساس في مؤلفه الثاني الطبقة الحاكمة The Railing Class لتقسيم نماذج الحكومات إلى انموذجين رئيسين:-

"الانموذج الأول" أطلق عليه انموذج " الحكومة الإقطاعية " والتي ميزها بالخصائص الآتية:-

١. أن البناء التنظيمي للصفوة الحاكمة فيها بسيط للغاية.
٢. إن السلطة والقوة فيها تمارسان على أساس شخصي ومباشر وفي مجالات النشاط الحكومي كلها.
٣. أن كل فرد من أفراد الصفوة الحاكمة تمتد سلطاته وقوة نفوذه إلى جميع مجالات النشاط المتاحة دون تخصص.

"الانموذج الثاني" أطلق عليه انموذج " الحكومة البيروقراطية " والتي ميزها بالخصائص الآتية:-

١. أن نشاطات الدولة فيها تقسم إلى مجموعات متخصصة.

---

[١] د.حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٣٢. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص٢١٨، عبد الفتاح، الإدارة العامة، ص٧٧. د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص٧٨.

٢.إن الصفوة الحاكمة فيها تقسم نفسها إلى مجموعات تتولى كل منها نشاطا متخصصا من نشاطات الدولة.
٣.أن إحدى فئات الصفوة الحاكمة (وهي فئة الموظفين الذين يتقاضون أجورهم ورواتبهم من نتاج إدارتهم للثروة القومية للدولة عن طريق الآلة البيروقراطية) هي الفئة التي تعطي للحكومة سمتها البيروقراطية تلك.
٤.أن إدارة الآلة البيروقراطية تتم على أساس مركزي.

وفي إطار هذه الخصائص الأربع يبدو واضحا أن ما كان يقصده موسكا "بالبيروقراطية" هو أنها:-

" نظام فرعي لسلطة الدولة تعمل فيه فئة معينة من الصفوة الحاكمة تدير أنشطتها المتخصصة بطريقة مركزية مقابل أجر يستقطع مباشرة من نتاج استغلال الثروة القومية للمجتمع وان وجود هذا النظام هو البديل الوحيد للنظام الإقطاعي"[1].

ب- ميشلز " Michels. 1911 " :

أما ميتشلز فقد ألف مؤلفه المهم: الأحزاب السياسية " Political Parties " وفيه توافق في الرأي مع " موسكا " على حتمية وجود الآلة البيروقراطية في الدولة الحديثة كبديل للنظام الإقطاعي، إلا أنه نادى بأن تقتصر الدراسة كلية على البيروقراطية وحدها حتى يمكن الكشف عن مسوغات ظهورها وازدهارها وانتهى في تحليل دراسته إلى ثلاث نتائج:-

١.أن ظهور البيروقراطية جاء نتيجة لحاجة التنظيمات إلى فئة من الموظفين والقادة المتخصصين في مجالات النشاط المختلفة لتلك التنظيمات.
٢.أن البيروقراطية ظاهرة حتمية في كل التنظيمات مهما كانت نوعيتها، إلا أنها دائما ما تزدهر نتيجة لحاجة التنظيمات الكبيرة إلى وجود قلة مخصصة تشغل مراكز القيادة والتوجيه، وأغلبية تخضع للأحكام الإدارية لهذه القلة، وهذا الاتجاه هو ما أطلق عليه ميتشلز " الاتجاه الاوليغاركي"[2] في التنظيمات الكبيرة الحديثة اتجاه مراكز وجماعات الضغط الذين يسيطرون على مفاصل السلطة والتي تضيق تدريجيا إلى أن تصبح " نخب وأقليه "[3] تمارس الحكم وتتوزع المصالح.
٣.والسؤال هنا، ما هي الظروف التي تساعد على اتجاه النخب الأوليغاركية؟ إنها ثلاثة:-

أ.تضخم حجم الذين ينتمون إلى التنظيم بحيث أصبح من المتعذر على هذا العدد الضخم مباشرة أمور المنظمة كمجموع.
ب.تعقد المشكلات التنظيمية وظهور الحاجة إلى الخبرة الفنية المتخصصة والتدريب الراقي على نظم الإدارة وأساليب اتخاذ القرارات، الأمر الذي لا يتوافر إلا لدى عدد

---

(١) د.المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة ص٢٢١، د.حبتور محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٣٢ وما بعدها.
(٢) د. المصري، ص٢٢١.
(٣) د.حبتور، ص٣٣.

محدود من أعضاء التنظيم يكون من مهمتهم إشغال المناصب السياسية والقيادية فيه.

ج.أن خصائص البيئة التنظيمية والتي تقوم على فكرة التسلسل الرئاسي والاتصال المباشر بين القادة عند القمة، تدعم مراكز القادة وتمنحهم نوعا من الاستقرار والقوة التي تدفعهم إلى استغلال هذا الدعم في مقاومة أي محاولة للتمرد.

كيف يتأكد هذا ويترسخ ؟ - ونحن نوضح وجهة نظر ميتشلز - بوجود القانون الحديدي للأقلية في التنظيمات كلها وهو القانون الذي بموجبه يتجه أي تنظيم تلقائيا إلى تكوين طبقة القمة المسيطرة.

إن تحليله للبيروقراطية ذو فائدة مهمة إلا أن تصوره للظاهرة فيه نوع من التبسيط قائما على المساواة بينها وبين هيئة الموظفين العموميين في الدول، وبذلك تكون ظاهرة البيروقراطية قد اختزلت عند هذا المستوى الذي يقوم أساسا على صراعات مراكز القوة داخل التنظيمات.

ج- ماكس فيبر "Max weber 1864-1920" :

هو فيلسوف اجتماعي ألماني شارك في تطوير أول نظرية تقليدية للإدارة العامة أسماها بالنظرية البيروقراطية، ونظريته لم تقتصر على تناول المشروعات الخاصة الصغيرة بل تجاوزها إلى الاهتمام بتركيب المجتمع، وتركيب مؤسساته لكونها روافد أو لبنات في بناء المجتمع ككل[1].

وتعد كتاباته من أهم الكتابات التي أثرت في الفكر الاجتماعي والإداري الحديث، ومن خلالها يمكن تفهم ظاهرة البيروقراطية وتطورها وتأثيرها في حركة التنظيمات الكبيرة.

وكتاباته تدور حول محورين:-

المحور الأول : يدور حول دراسة ظاهرة التحول نحو البيروقراطية تاريخيا.

المحور الثاني : يدور حول دراسة الأبعاد التنظيمية للمؤسسات البيروقراطية وفي رأي هذا العالم أن للبيروقراطية كظاهرة سياسية واجتماعية وإدارية أهمية كبيرة في تطور الدولة الحديثة ولهذا فمن الممكن بناء نظرية عن المجتمع حولها، وتظهر هذه الإمكانية واضحة في مؤلفه المهم: نظرية التنظيم الاجتماعي والاقتصادي The Theory of Social and Economic Organization وفي هذا الكتاب يعرض فيبر " نماذج السلطة " التي بنى عليها تحليلاته للبيروقراطية وأنماطها. وتتوقف خصائص النمط المعين في رأيه على معيارين:-

١.مصدر السلطة.

٢.الجهاز الإداري الذي يمارسها.

---

[1] للتوسع في دراسة أهمية ومكانة فيبر في النظرية البيروقراطية راجع: د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٣٣-٤٠.
د. الدوري، مبادىء الإدارة العامة، ٧٩، د.عادل، د.مصطفى، الإدارة العامة، ص١٥٦، د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص٢٢٣.

نماذج السلطة عند ماكس فيبر:-

وعند فيبر ثلاثة نماذج للسلطة تقوم عليها ثلاثة أنظمة إدارية متميزة:-

الانموذج الأول: السلطة التقليدية

وهو انموذج السلطة التقليدية، السلطة التي تكتسب صفتها الشرعية من التقاليد المستقرة في المجتمع، فالتقاليد الاجتماعية السائدة تصبح ذا صفة قدسية وأبدية ولا يمكن مخالفتها بسهولة مادامت سائدة هنا ويجب أن يكون الحاكم (أو الطبقة الحاكمة) متمتعا بنوعية متميزة من القوى الموروثة، والتي غالبا ما تكون غير موجودة في بقية أفراد المجتمع وعن طريقها يكون له الحق في ممارسة سلطة حق الالتزام وحق الولاء الشخصي له، ويتمثل وجود هذا الانموذج من السلطة في الملكيات المطلقة.

ويرى فيبر أن هذا الانموذج يمكن أن يوجد أيضا في التنظيمات الإدارية في المشروعات الفردية بصفة خاصة والتي يتوارث ملكيتها الأبناء عن الأباء والأجداد وفيها يصدر القائد التقليدي أوامره معتمدا مكانته الوراثية. وولاء الأفراد لقيادته باحترامهم لمكانته الوراثية، أما النظام الإداري الممارس لهذه السلطة فيعتمد أولئك الذين ينتمون للقائد بعامل القرابة أو بعامل الارتباط الشخصي.

الانموذج الثاني: انموذج السلطة الروحية

وهي السلطة التي تقوم على توافر قوى روحية أو خصائص مثالية لدى القائد الذي ينظر إليه كشخص ملهم تتركز فيه روح الامتثال لسلطاته، والولاء للقوى الخارقة لديه، أما النظام الإداري القائم في إطار هذا الانموذج فيتميز بـ:-

أ.عدم الاستقرار لارتباطه بحياة القائد الروحي أو رسالته.

ب.يتكون الجهاز الإداري من عدد قليل من المقربين من القائد الروحي يقومون بدور الوساطة بينه وبين التابعين.

ج.عدم السماح بتدخل القواعد كي لا تعوق إلهام القائد.

الانموذج الثالث: انموذج السلطة القانونية الرشيدة

وهي السلطة التي تنبع من الاعتقاد في سيادة القانون أو البنية الرسمية من المعايير القانونية – وفي مثل هذا الانموذج هناك نظام من المعايير الرسمية المصممة لتنظيم السلوك والتصرفات وتوجيهها بطريقة رشيدة ويكون الولاء هنا لمجموعة المبادئ والقواعد الرشيدة لا لشخص معين وشرعية القائد في ممارسة سلطاته تنبع من التزامه بتلك القواعد الرشيدة.

والنظام الإداري في إطار هذا النموذج للسلطة يقوم على أتباع التوجيهات النابعة من المراكز الأعلى فالنظام يقوم على فكرة " التسلسل الرئاسي " والتي هي عماد النظام الإداري الذي يطلق عليه مصطلح " البيروقراطية ".

وفي الانموذج البيروقراطي للإدارة يرى فيبر: أنه من الوهم التفكير لحظة واحدة في أنه من الممكن الاستمرار في الأعمال الإدارية وفي أي ميدان دون الاعتماد على رؤساء إداريين يعملون في مكاتب.

وقد وضع عدد من المعايير للانموذج البيروقراطي المجرد:[١]

١)التنظيم المتدرج (الهرمي، الهيراركية).

٢)تركيب عقلاني للوظائف.

٣)الصيغة الرسمية للتصرفات والقرارات.

٤)فصل الإدارة عن الملكية.

٥)الوظيفة ليست ملكا لمن يشغلها.

٦)الكفاءة والتدريب مطلبان هامان للطبقة الإدارية.

٧)اختيار الأعضاء على أسس الكفاءة، وفي ظل المنافسة.

٨)مراعاة الجانب القانوني، وتأثيره.

ويرى فيبر أنه من النادر أن توجد تلك النماذج الثلاث بصورتها الخالصة على أرض الواقع فغالبا ما يختلط بعضها ببعض. أما إنموذجه المثالي في البيروقراطية فهو يقوم على أساس إنموذج السلطة القانونية الرشيدة ويرى العديد من المفكرين أن انتشار استخدام إنموذج فيبر للبيروقراطية في الغالبية العظمى من مؤلفات الإدارة العامة ونظريات التنظيم، إنما هو تأكيد لقدرته وصلاحيته للتطبيق[٢] .

د- **الخصائص الأساسية لنظرية ماكس فيبر**[٣] :

توسعت الدراسات الإدارية كثيرا حول نظرية فيبر في البيروقراطية، لكنا هنا نحاول إيجاز أهم المرتكزات النظرية الأساسية لنظريته:

*الكفاءة في البيروقراطية - الخبرات، المهارات، التطبيق الرشيد للمعارف المكتبية.

*مكانة الفرد داخل التنظيم الهرمي للمؤسسة، وأثر الرقابة التنظيمية فيه.

*شعور الأفراد بالطمأنينة من خلال نظام الترقيات الآلي مع ضمان الحقوق المكتسبة.

وقد نجح فيبر في إبراز الفرق بين التنظيم البيروقراطي المتكامل وغير من الأنظمة، فقال إنه ذات الفرق: بين الآلات الحديثة ووسائل الإنتاج اليدوية البدائية!!.

هـ- **مزايا التنظيم البيروقراطي عند فيبر**[١]:

- الدقة
- المعرفة الكاملة بالمستندات
- السرعة
- الاستمرار
- الوضوح
- الوحدة
- الخضوع الكامل للرؤساء
- تخفيض التكلفة الإنسانية والاقتصادية للعمل.

---

[١] د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٣٣.

[٢] د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص٢٢٩.

[٣] د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٣٣-٣٤.

[١] السلمي، علي، الإدارة العامة، ص٥٤.

8 تخفيض الاحتكاك بين الأفراد.

و- الخصائص المميزة للتنظيم البيروقراطي حسب ما قدمه فيبر:

وهـــي:-

أولا: توزع أنواع النشاط اللازمة للتنظيم على الأفراد المتخصصين

إن التخصص الدقيق للعمل قد مكن من استخدام الخبراء المتخصصين في كـــل مركز وأصبح كل فرد منهم مسئولا عن الأداء الفاعل للنشاط الذي يزاوله لقد أصبح هذا التخصص الدقيق جزءا من حياتنا الاجتماعية والاقتصادية والتي أصبحت من الظواهـــر الحديثة.

ثانيا: يتبع التنظيم البيروقراطي الشكل الهرمي (الهيراركية)

وهذا يعني أن كل فرد في الـــتنظيم هو تحت رقابة وإشراف الرئيس الأعلـــى منه. وكل فرد مسئول داخل التنظيم يكون محاسبا أمام رئيسه عن المنجزات التي حققها مرءوسوه وعن قراراتهم وتصرفاتهم فضلا عن قراراته وتصرفاته.

ثالثا: تحكم العمليات عن طريق نظام من اللوائح المحددة. هذه اللوائح والقواعد تحـــدد مسئولية كل فرد في التنظيم، وتنظيم العلاقات بين الموظفين.

رابعا: يباشر الموظف العام عمله بروح رسمية بعيدا عن التصـــرف الشـــخصي، إذ ان الفصل بين العمل الشخصي والرسمي من ضروريات تحقيق الكفاءة.

خامسا: يعتمد التعيين في الإدارة البيروقراطية على المؤهلات الفنيـــة ونظـــام الترقيـــة حسب الأقدمية أو الكفاءة أو كليهما، هذه السياسة تدفع العاملين إلـــى الـــولاء للتنظيـــم ومزيد من الجهد لتحقيق مصلحة التنظيم.

سادسا: سوف توضح التجارب أن الشكل الـــبيروقراطي في التنظيم أهل لكي يصل إلـــى الدرجة القصوى من الكفاية.

٥- عمل الرؤساء الإداريين في التنظيم البيروقراطي:

أنهم يعملون وفق المبادئ الآتية:-

١- يتمتع الرؤساء الإداريون بالحرية الشخصية وبالسلطة التي تمكنهم مـــن القيـــام بالتزاماتهم الوظيفية.
٢- يوزع الرؤساء الإداريون داخل تنظيم هرمي.
٣- يحدد لكل مكتب درجة من الكفاية يلتزم ببلوغها.
٤- يعين موظفو المكاتب عن طريق الاختيار السليم.
٥- يختار المرشحون وفق الأسس الفنية، وعـــن طريـــق الاختبـــارات أو الاكتفـــاء بالمؤهلات العلمية أو التدريب العملي وهذا يعني أن الاختيار يتم بالتعيين ولـيـــس بالانتخاب.
٦- يكافأ الموظفون عن طريق المرتبات الثابتة، مع معاشات فـــي نهايـــة الخدمـــة ويختلف المرتب باختلاف مســـئولية الوظيفـــة واحتياجـــات شـــاغل الوظيفـــة، وللموظف حق الاستقالة.
٧- عمل الموظف الحكومي هو الأساس ولا يعمل في الخارج إلا بإذن.

٨- ترقية الموظف حسب الأقدمية أو الكفاءة أو بالاثنين معا، مع أخذ رأي الرؤساء.
٩- يعمل الموظف عامة دون الاستفادة من مركزه.
١٠- ويخضع للحساب والرقابة.

٦- المعايير التي تستند عليها فعالية المنظمة البيروقراطية:

إن كل قاعدة من قواعد النظام الحاكم للسلوك والتصرفات في المنظمة يجب أن يتوقف إقرارها على أساس كونها:-

١- إما متفق عليها.
٢- وإما لأن هناك وجوبا لغرضها.
٣- وإما لأنها ملائمة أكثر من غيرها.
٤- وإما لأنها تحتوي على قيم رشيدة ضرورية.
٥- وإما لأنها تضم قيما رشيدة ضرورية وملائمة للجميع.

٧- تحديث نظرية فيبر:

لا توجد ظاهرة الثبات في أية نظرية للعلوم الإنسانية ولو وجدت هذه الظاهرة فرضا لتم الحكم عليها بالتحجر والجمود. لماذا ؟ لأن النظرية نتاج الحياة، والحياة نفسها متجددة، تجدد كل معطياتها وثمارها الطبيعية والفكرية.

وأبرز المجددين للنظرية البيروقراطية هو دونز Downs الذي طور عناصر النظام البيروقراطي بالاتجاهات الآتية:-

١)هيكل هرمي للسلطة.
٢)هيكل رسمي لخطوط الاتصالات وشبكاتها في التنظيم.
٣)نظم شاملة من قواعد التعليمات الرسمية.
٤)هيكل غير رسمي من السلطة إلى جانب الهيكل الرسمي.
٥)خطوط وشبكات اتصال غير رسمية بين أعضاء التنظيم، وعلى درجة الخصوص قيادته.
٦)وحدة الولاء والاندماج بين رجالات الإدارة العليا.

لقد تطورت النظرة إلى البيروقراطية، إلى نمط جديد لها أكثر صلاحية من الانموذج المثالي الذي وضعه ماكس فيبر والذي أدى في رأيهم إلى ظهور الجوانب السلبية في سلوك المنظمات البيروقراطية والى انتشار " الاتوقراطية " كنمط قيادي والى فقدان الهدف وانحراف تلك المنظمات عن تحقيق الصالح العام للمجتمع.

وتعد وجهة نظر وارين بينيس (١٩٦٦)[1] والنمط المتطور الذي أقترحه للبيروقراطية الحديثة في مؤلفه المهم Changing Organizations هو أهم ما يعرضه الفكر الحديث في ميدان الدراسات الإدارية المعاصرة، حيث أشار إلى أن إنموذج فيبر التقليدي لم يعد صالحا في ظل الظروف البيئية المتميزة للقرن العشرين. كما يعتقد

---

[1] للتوسع في هذا الموضوع: د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة ص٢٤٥-٢٤٩.

في المقام الثاني أن التركيز على الحرفية في مجال الإدارة سيكون هو المظهر السائد والجذاب في المستقبل.

ويذهب بينيس إلى أن وحدة العمل في البيروقراطية المستقبلية هي "مجموعة العمل " والتي يقوم تشغيلها على الأسس الآتية:-

١.الاستقلال المالي بميزانية إجمالية للمشروع الذي تتولاه.
٢.تكنولوجيا تلائم ظروف المشروع.
٣.التبعية المشتركة بين المشروعات المختلفة للمنظمة الأم.

أن فيبر في أنموذجه المثالي للبيروقراطية كان يفترض وجود ثقافة واحدة للمنظمة يجب أن يجند لها كل البيروقراطيين بينما في إنموذج بينيس المتطور تكون للثقافات النوعية المهنية أهميتها التي تسبق ثقافة المنظمة.

أن فيبر أفترض أن المجال المهني للموظف يجب أن يبنى في منظمه واحدة هي المنظمة البيروقراطية، أما في أنموذج بينيس المتطور فأن المجال المهني يمكن بناءه في أكثر من منظمة واحدة ومن ثم تكون أمام الفرد فرص عديدة في أكثر من منظمة واحدة.

وأخيرا فإن الأنموذج المتطور يعكس صورة جديدة للمنظمات العامة الكبيرة والتي تتميز بثلاث خصائص:-

١)القدرة على جذب الأفراد الأكفاء للعمل في المنظمة.
٢)القدرة على ربط المنظمة ربطا عمليا بالمجتمع.
٣)القدرة على روح مستوى الفاعلية التنظيمية عن طريق ربط المنظمة ككل وأجزائها المكونة بالبعد الزمني لتحقيق الأهداف.

٨- الإدارة البيروقراطية:[١]

لا يوجد نمط واحد للبيروقراطية فهي تختلف من دولة إلى أخرى، وتظهر الإدارة البيروقراطية عندما يرغب البيروقراطيون في التسلط، وعندما تظهر المعارضة السلبية أمام التغيير والتجديد. وإذا كان الأمر كذلك فإن الأنموذج الذي قدمه Weber عن الإدارة البيروقراطية لابد وأن نأخذه بحرص شديد. وإذا نجح أنموذج ويبر في إلقاء الضوء على الملامح البطيئة للبيروقراطية إلا أنه قد اخفق في توضيح الخصائص الديناميكية التي تعكس الظروف الاجتماعية والسياسية التي تنمو فيها البيروقراطية.

البيروقراطية هي التنظيم المنطقي للأعمال في هيكل ضخم يؤدي إلى تحقيق الكفاية في ظل العمل الجماعي. وفي ظل البيروقراطية تنخفض علائق العاطفة والاتصال الشخصي وتتحول إلى التركيز على المسائل المادية في العمل كما يوجد أقصى قدر من القواعد واللوائح مع إهمال الأمور الشخصية. ومن سمات البيروقراطية هي الأنظمة الصارمة والقيود المفروضة على السلوك الفردي.

---

[١] د.عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٧٩.
د. الدوري، مبادىء الإدارة العامة، ص٨١.

ويمكن تلخيص الظروف التي تؤدي إلى الشكل البيروقراطي كما يأتي:-

أ- التخصص الدقيق:-

يعد التخصص الدقيق شرطا أساسا لوجود الشكل البيروقراطي في الإدارة، لأن الأصل في البيروقراطية التركيز على الحاجة إلى مهارات عالية، لأن تكرار العمل والتدريب عليه باستمرار يصل بالإنسان إلى أقصى درجة من درجات الاحتراف، فالبيروقراطية هي سبب للاحتراف ونتيجة له، لهذا فهي تعطي للروتين من الأهمية أكثر مما يستحق.

ب- الإطار القانوني:-

يعمل الموظفون في الإدارة البيروقراطية في إطار قانوني تؤطره اللوائح والتعليمات. وغالبا ما تفرض القوانين جزاءات معينة على تصرفات الموظفين في تعاملهم مع الجمهور. إن عمل الإدارة الحكومية في النظام البيروقراطي مقيد بلوائح فلابد له أن ينسجم ويتوافق مع الضمانات القانونية القائمة.

وطالما أن الموظف يعمل في ظل القانون، فلابد أن يكون قادرا على تفسير أعماله عن طريق القانون أو اللوائح الإدارية. لكن هذا قد يقود الموظف إلى الجمود، من خلال تنفيذه اللوائح بشكل يقضي على السهولة واليسر فتقل موفورات العمل.

ج- القيم والمعتقدات:-

يرتبط الموظفون في هذا النظام بمنظومة من القيم والمعتقدات والآراء الموروثة من زملائهم، فالمنصب يعطيه قدرا من السلطة والنفوذ والمكانة فلابد من الاحتفاظ به بأي وسيلة للحفاظ على تلك المكانة طيلة حياته. وإذا تخيلنا التنظيم الهرمي للبيروقراطية أدركنا خطورة بعض هذه القيم إذا أطرت الهرم برمته من الرئيس الأعلى إلى القاعدة الدنيا!!

٩- نقد البيروقراطية:[١]

عند التمعن في أدبيات الإدارة العامة وبحوثها يلاحظ الدارس مسألة رئيسة في نقد النظريات الإدارية، فموجة النقد هذه تتصاعد بمرور الزمن خاصة بعد وفاة المنظر، إن الدفاع عن النظرية مسألة ممكنة علميا طالما كان المنظر على قيد الحياة، يعدل نظريته ويطور فكرته ويستوعب التطورات التي يقدمها التطور الاقتصادي والإداري لحياة الناس.

وهذه الملاحظة تنطبق على البيروقراطية فقد وجهت لها بعض الانتقادات بعد أن مضى على وضعها موضع التطبيق العديد من السنين.

أبرز هذه الانتقادات هي:-

---

(١) د.حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٣٦-٧٠، عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٨٠ د. الدوري، مبادىء الإدارة العامة، ص٨٣. أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص٢٢٤ وما بعدها.

أ- التجاوب البطيء

تفتقد البيروقراطية إلى السرعة في التكيف والاستجابة إلى المتغيرات بسبب ضخامة التنظيم وضخامة الإدارة التي تضم العديد من الأفراد في تنظيم هرمي بعيد عن العلاقات الشخصية التي تعترف بالآدمية والذاتية والإجراءات التي إعتادها الموظف لرفع الكفاية الإنتاجية صارت عبئا روتينيا يصعب الفكاك منه. إن الإجراءات الطويلة والأسرار المكتبية وعدم المرونة في التنظيم كلها تؤدي إلى البطء في الاستجابة لعوامل التطور والتغيير.

ب- التردد في التغيير

تجابه البيروقراطية تحديا قويا لمسايرة التطور فتستجيب له، ولكن الاستجابة بطيئة الإيقاع بسبب التردد والطبيعة المحافظة في التفكير وهذا عكس ما تبتغيه الإدارة الناجحة في اختيار الأكفاء من الرجال القادرين على التجاوب السريع مع رياح التغيير.

ج- الرغبة في التسلط

يسعى أكثر رجالات الإدارة البيروقراطية - خاصة في قمة الهرم - على الحصول على مزيد من قوة السلطة والنفوذ ، هذه الظاهرة جيدة ومحببة لو لم يكن الهدف منها هو السلطة لذاتها، طمعا في الاستحواذ على النفوذ كلها، ضد مصالح الأقسام الأخرى.

١- وصحيح جدا أن تلافي مثل هذه الظواهر، أمر ممكن من خلال:-
٢- الرقابة الشعبية على الأدوات الحكومية وعلى خدماتها.
٣- القيادة الرشيدة الفاعلة.
٤- تحقيق اللامركزية الإدارية في السلطة والمسئولية.
٥- تحقيق التنظيم المرن.
٦- تقديم الأفراد الأكفاء للأعمال التي يتولونها.
٧- إرساء قواعد التعاون بين الأفراد داخل المؤسسة.
٨- المراجعة المستمرة للأهداف والنتائج.
٩- دراسة الأساليب الإدارية ونقدها.
١٠- ترسيخ فاعلية العلاقات العامة للمؤسسة، مع الوسط الخارجي.
١١- المواجهة والصراحة مع الطرائق البيروقراطية ونقدها.

د- مآخذ على البيروقراطية لكونها تعيق قدراتها في الإدارة الناجحة وهي:-

١- الطابع المحافظ.
٢- الطابع التسلطي.
٣- تتسم بالانغلاق.
٤- تتسم بالتردد والتفرد.
٥- تتسم بقاعدة السرية في العمل.
٦- تتسم بعدم القدرة على الملاءمة مع الظروف المستجدة.

٧- تتسم بالطابع الطفيلي.
٨- تتسم بجنوحها إلى التضخم.
٩- تتسم بالاحتراف للوظيفة.
١٠- تتسم بالاحتكار المعرفي.
١١- تساعد على نمو النمط الاستهلاكي.
١٢- الانسجام بين البيروقراطية والتكنوقراط لغير صالح المؤسسة.

إن دراسة ظاهرة البيروقراطية تشمل أبعادا اجتماعيـة وسياسـية بالدرجـة الأولى، لهذا فلا يجب فصلها عن هذا الإطار وإلا أفقدناها قيمتـها. وأن البيروقراطيـة كنظام إداري تقوم على مجموعة من الأسس الرشيدة التي تهدف إلى تحقيـق مسـتوى عال من الفاعلية والكفاية. كما أن في صورتها الجامدة المثالية قد تكون لها آثار سـلبية غير مرغوبة اجتماعيا، لهذا فمن الضروري دفع عجلـة تطويرهـا لتكتسـب خاصيـة المرونة فتحقق بذلك القدرة على الاستمرارية الناجحة فـي المسـتقبل. ولا تنسـى أن البيروقراطية العامة تتميز عن غيرها من البيروقراطيات بأنـها إحـدى أدوات الدولـة المباشرة والتي يتم إنشاؤها لتحقيق الصالح العام للمجتمع.

وأخيرا فإن البيروقراطية العامة هي مجموعة مـن الأسـاليب والنظـم التـي تستخدمها منظمات الإدارة العامة ويجري إعمامها لكي تتلاءم والتركيبة البيئية للمجتمع الذي تمارس دورها فيه.

وعندي أن البيروقراطية كظاهرة إدارية كانت وليدة طبيعية لظروف اقتصاديـة واجتماعية وإدارية، تفاعلت مع بعضها لتكوين الخطوط العامة للبيروقراطية فلما تبدلـت هذه الظروف نتيجة لتبدل الحياة نفسها وتطورها كان لابد للنظرية أن تنحسـر لتفسـح المجال في تقدم نظريات أخرى.

النظرية بنت الحياة لا يمكن أن تتوقف عند ثوابت معينة لأن الحياة نفسها بمـا فيها الحياة الإدارية غير واقفة تتقدم باستمرار ربما يكون التقدم في هذا البلد أكثر مـن البلد الآخر، لكن العجلة مستمرة في التقدم ولابد من نظرية جديدة، أو تجديـد النظريـة لتساير واقع الحال.



الفصل الخامس

مناهج دراسة الإدارة العامة

1- المنهج الدستوري "القانوني"
2- المنهج التنظيمي الوصفي "المدخل الهيكلي"
3- المنهج الوظيفي
4- المنهج الاجتماعي النفسي "المدخل السلوكي"
5- المنهج البيئي" الايكولوجي"
6- المنهج المقارن
7- المنهج المقترح

(1) المنهج الدستوري "القانوني"

تعددت المناهج[1] المتعلقة بدراسة مادة الإدارة العامة بتعدد المدارس التي عنيت بدراسة هذا العلم، إذ ترتب على اختلاف النظر لمشكلات الإدارة وتحديد طبيعتها اختلاف مماثل في طريقة بحثها وتحليلها، ومن ثم اختلاف في طرائق ومناهج دراستها ويمكن إجمال هذه المناهج، ثم نستعرض ما نراه بشأن المدخل الدراسي المقترح.

ويعد هذا المدخل أقدم مناهج دراسة الإدارة العامة، ويهتم أصحابه بدراسة الإدارة العامة من الوجهة القانونية البحتة، أي من وجهة القانون الدستوري والقانون الإداري. ومن ثم نجد أتباع هذه المدرسة يركزون دراساتهم على المسائل القانونية التي تهم الإدارة الحكومية كمسألة الفصل بين السلطات وطبيعة العلاقات بينهما، وتحديد السلطة التنفيذية، وطبيعة التنظيم الإداري بالدولة ومدى علاقة السلطة المركزية بالسلطات اللامركزية. وإجمالا يهدف هذا المنهج إلى اتفاق أعمال الإدارة ونشاطها مع مبدأ الشرعية القانونية وسيادتها.

وقد وجهت عدة انتقادات لأنصار هذا المنهج ، فقد أغفلوا ديناميكية نشاط الإدارة، بينما ركزوا على وضعها القانوني الساكن. كما اهتموا بقانونية العمل الإداري أكثر من اهتمامهم بدراسة مضمون العمل ووجوب كفايته وإنتاجيته. كما أنهم أغفلوا العنصر السايكولوجي والاجتماعي لعمال الإدارة.

(2) المنهج التنظيمي الوصفي "المدخل الهيكلي"

ويعني هذا المدخل بالتركيز على دراسة تنظيم وتشغيل الجهاز الإداري، فيهتم بدراسة كيفية بناء الهيكل التنظيمي للحكومات وخاصة الأجهزة الإدارية من حيث الوحدات المكونة لها وشؤون العاملين فيها من الزوايا المالية والقانونية وتحديد دائرتي السلطة والمسئولية بطريقة متعادلة، وضمان التنسيق والاتصال بين الوحدات المتباينة

---

[1] د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ١٣٨. د. الدوري، د. الأعرجي مبادئ الإدارة العامة، ص١١٤. د. درويش + تكلا، أصول الإدارة العامة، ص١٢٥.

والأخذ بقاعدة التسلسل القيادي كمرجع للانضباط، وتقرير رقابة جادة على مختلف العمليات داخل الأجهزة الإدارية.

ويعد الأستاذ ليونارد هوايت من أشهر القائلين بهذا المنهج والذي ما زال سائدا حتى اليوم وخاصة عند أساتذة العلوم السياسية في الجامعات العربية.

وقد وجهت بعض الانتقادات لهذا المنهج، فهو لم يول اهتماما بنشاط الإدارة أي بعناصر العملية الإدارية بوصفها عملية ديناميكية غير ساكنة ولم يهتم بدراسة السلوك الإنساني للعاملين داخل التنظيم فعجز بذلك عن تحليل العلاقات الاجتماعية بين العاملين سواء أكانت هذه العلاقات داخل التنظيم الرسمي أم خارجه، كما أن هذا المنهج لم يحاول ربط الإدارة بالبيئة والمجتمع ، فلم يبين دور الرأي العام، ومنظمات الجماهير في توجيه حركة الأجهزة الإدارية.

(٣) المنهج الوظيفي

ويعتمد هنا المنهج بصفة عامة التعريف بوظائف المدير، والتركيز على أن فكرة الإدارة العامة أو الإدارة الخاصة تتكون من عدد من الوظائف لا تختلف باختلاف المنظمات ولها باختلاف المستويات التي تمارس فيه، وهي أيضا لا تختلف باختلاف الظروف البيئية التي تطبق فيها فالإدارة تتصف - في نظر منظري هذا المنهج - بالعمومية والشمول، وأن الوظائف الإدارية تنحصر في: التخطيط، والتنظيم، والإشراف والتنسيق، والاتصال، والرقابة وقد أسس هذا المنهج هنري فايول الرائد الأول لحركة الإدارة العملية.

مع هذا ثمة انتقادات عديدة وجهت لهذا المدخل يمكن حصرها فيما يأتي:-

١) أن هذا المنهج قد أهمل المؤثرات والعوامل البيئية وأفترض أن الجهاز الإداري جهاز فاقد الحركة بعيد عن مؤثرات التفاعل مع البيئة الخارجية المحيطة به.
٢) أنه يفترض وحدة وشمول عمليات الإدارة من تخطيط وتنظيم وتوجيه وتنسيق واتصال ورقابة في المنظمات كافة وإن هذه الوظائف تخضع لقواعد وضوابط عامة لتحقيق الكفاءة الإدارية وهذه العمليات وتلك المبادئ لا تختلف من منظمة إلى أخرى، وهذا القول غير واقعي ذلك أن عمليات الإدارة وكذلك المبادئ الضابطة لها تختلف طبيعتها في المنظمات العامة عنها في المنظمات الخاصة.
٣) يغفل هذا المنهج الجانب الديناميكي للإدارة، كما يغفل الجانب السلوكي للعمال في تحقيق الكفاية في الأداء في العمل الإداري.

(٤) المنهج[1] الاجتماعي النفسي "المدخل السلوكي"

ظهر المنهج السلوكي لفهم المنظومة الإدارية واتجاهاتها المعاصرة بحدود سنة ١٩٣٨م حين ظهر كتاب " وظائف المديرين " لشستر برنارد، وأعقبه مؤلف آخر هو كتاب " السلوك الإداري " لهربرت سيموت، وقد آثار هذان الكتابان تأثيرا عنيفا

---

(١) د. الدوري، المدرسة السلوكية / Bheavioral School مبادئ الإدارة العامة، ص١١٤ وما بعدها.
د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٢٥ وما بعدها.

وتغييرا كبيرا في طبيعة الفكر الإداري، وأحدث تحـولا أساسـيا فـي الإدارة الحديثـة ومدارسها.

لقد عدت المدرسة السلوكية المنظمة الإدارية نظاما اجتماعيا مفتوحـا يقـوم باتخاذ القرارات من خلال تتبع عملياتها وتحديد المؤثرات التي تتفاعل لتوجيه الوصـول إلى قرار موضوعي وسليم. لقد عد التيار السلوكي بومذاك أكثر عمقـا وأصالـة بيـن مدارس ونظريات الفكر الإداري.

لقد أتجه رواد المدرسة السلوكية إلى توسيع فكرة النظـام المفتـوح لتشـمل - فضلا عن الموارد البشرية والمادية والهيكل التنظيمي - البيئـة الداخليـة للعمـل، وعلاقات العاملين وكذلك البيئة المحيطة بالمنظمة وأثرها في العمل الإداري.

ويعد هذا المدخل أحد المداخل المستحدثة في دراسة الإدارة العامة ويعد أيضـا ثمرة طبيعية للدراسات المتعمقة لعلم الاجتماع، وعلم النفس الاجتماعي وما تتضمنه هذه العلوم خدمة لمنظومة الإدارة العامة ويهدف من دراسة هذا المنهج "المدرسة" إلى مـا يأتي:-

١. دراسة المناحي السلوكية لأفراد التنظيم.
٢. توضيح العلاقة بين التنظيم الرسمي وغير الرسمي.
٣. يعني بدراسة المواقف الإدارية في ضوء العوامل الاجتماعية والنفسية التـي تضـم أفراد القائمين بالتنظيم.
٤. التركيز على عناصر العملية الإدارية وديناميكيتها في ضوء الاتجاهات السلوكية.
٥. إهتم بدراسة الأبعاد النفسية والاجتماعية للعاملين بالمنظمات العامة بوصف التنظيـم مؤسسة اجتماعية تؤثر وتتأثر بالجو الاجتماعي والنفسي الذي يعيـش فيـه أفـراد التنظيم.
٦. الاهتمام بالتفاعلات الإنسانية وأثرها في عملية صنع القرار.

ومع هذا الاهتمام كله بالمدرسة السلوكية ومكانتها في الفكر الإداري ، فـهناك من يرى أنه لا يمكن اعتمادها مدخلا دراسيا في مجال الإدارة للأسباب الآتية:-

١- أن هذا المدخل قد غالى في التركيز على الفرد ، متجـاهلا القـوى الاجتماعيـة والسياسية وأثرها في مسار المنظمات الإدارية.
٢- كما أنه عجز عن الوصول إلى إعمامات لمبادئ الإدارة العامة.
٣- هذا المدخل حديث نسبيا ولم تتوفر له الدراسات الكافية لترصينه.

أغفل الاهتمام بالمناحي القانونية والتنظيميـة لـهياكل الإدارة، والتـي تمثـل عناصر مهمة في مجال الإدارة، وهذه الأمور لا يمكن معالجتها بالدراسـات السـلوكية وحدها.

(٥) المنهج البيئي "الايكولوجي"[١]

تعني كلمة ايكولوجي Ecology مشتقة من الأصل الإغريقي إيكوس Ekos أي كل ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنه، وكلمة لوجي Logy معناها علم. ومعنى المصطلح " هو العلم الذي يهتم بالمحيط وبالبيئة والمؤثرات التي تخضع لها ".

وينتقل المصطلح هنا إلى دراسة: الموضوع وسط محيطه وما يخضع له من تأثير يصدر عن هذا المحيط، فيؤثر ويتأثر به، فالإيكولوجي هنا هو احتواء الظاهرة المراد دراستها، وهي وسط بيئتها وفي خضمها.

وإذا طبقنا هذا المفهوم على " الإدارة العامة " فسوف نضع أيدينا على أهم المؤثرات البيئية المحيطة بها، هذه المؤثرات الايكولوجية من السعة والشمول ما تحتاج فيه إلى عدة مباحث، فالإدارة العامة، تعدد إيكولوجيتها بأبعاد مهمة وأساسية ما تلبث بدورها أن تتشعب إلى موضوعات فرعية إن الإدارة العامة، تعمل في ظل ثلاثة مؤثرات أو أبعاد:-

١-البعد السياسي، وما يعنيه من شكل الدولة وتكوينها[٢].
٢-البعد الاجتماعي، وما يعنيه من دراسة طبقات المجتمع وخصائصه.
٣-البعد الاقتصادي، وما يعنيه من دراسة البيئة الاقتصادية، والثروة، والدخل.

إن الاهتمام بايكولوجية الإدارة يرجع في الأساس إلى علم البايولوجي إذ تعد البيئة أحد فروعها لكونها الحقل الذي يبحث علاقة الكائنات الحية بالبيئة المحيطة.

والاتجاه الايكولوجي في الإدارة يقوم على أساس الافتراض العلمي القائل بوجود علاقة عضوية بين المنظمة الإدارية والوسط البيئي الذي تعمل فيه فهي جزء لا تتجزأ منه وبالتالي فإنها تؤثر ويتأثر بها بصورة ديناميكية.

والأستاذ جون كاوس يعتبر من أبرز[٣] الكتاب الذين دعوا إلى هذا الاتجاه في الدراسات الإدارية وذلك في كتابة المنشور عام ١٩٤٧م " انعكاسات على الإدارة العامة "، إلا أن دعوته آنذاك كانت مجرد فكرة أولية وتبلورت إلى مرحلة البحث والدراسة بفضل أحد كتاب الإدارة العامة المعروفين بهذا الاتجاه (رجز Rigs)

---

[١] د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٤١ وما بعدها.
د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص١٤٥.
د. الدوري، مبادئ الإدارة العامة ص١٢٥. وهو يرى أن أهم نظريات المدرسة السلوكية: نظرية اتخاذ القرار، والاتجاه الايكولوجي، ونظرية النظام، ص١١٥.

[٢] وسوف نرجئ دراسة هذه الأبعاد إلى الفصل الخاص بالدولة والحكومة.

[٣] يرى بعض الكتاب بأن كونفو شيوس فيلسوف الصين، كان أول من تنبه لفكرة الايكولوجية عندما قال : على الحكام أن يتفهموا الأحوال السائدة في بلد ما حتى يحكموه وعليهم أن يراعوا العوامل الطبيعية والأحوال الاجتماعية عند ممارسة مسئولياتهم. وواقع الحال أن سيدنا علي (رض) كان من أوائل من أهتم بظروف البيئة عندما حث الأباء على تربية أولادهم تربية بعيدة عن أفكارهم " لأنهم خلقوا لزمان غير زمانكم ". شرح نهج البلاغة ٣/١٢٠.

ودراساته الميدانية. وقد توصل هذا الباحث من خلال زياراته للعديد من بلدان العالم ودراسته للأجهزة الإدارية فيها، أن هناك ثلاثة أنواع من النظم الإدارية هي:-

١. نظام إداري في وسط بيئة زراعية متخلفة.
٢. نظام إداري في وسط بيئة صناعية متقدمة.
٣. نظام إداري في وسط بيئي مزدوج حيث المرحلة الانتقالية.

تأثير الايكولوجية في الإدارة العامة[١]

لا ريب أن لكل نظام إداري سمات وخصائص يختلف بها عن النظام الآخر ولكل مجتمع إمكاناته المادية والبشرية وخصائصه الحضارية ولو أن نظاما إداريا حقق نجاحا في مجتمع ما في وقت معين فإن هذا لا يعني أنه سوف يحقق النجاح نفسه إذا طبق في مجتمع آخر. وحتى في البلد الواحد تختلف أساليب الإدارة بين المدينة والريف.

وتأسيسا على ذلك لا يمكن لأي مبدأ من مبادئ الإدارة العامة أن تتساوى فاعليته في كل دولة من دول العالم، كما أن طرائق الإدارة الناجحة في بلد معين، لا يمكن أن يكتب لها النجاح في مجتمع آخر، لماذا ؟ لأن كل مجتمع هو بذاته نتاج وتكوين مختلف الظروف التي تتفاعل مع بعضها فتخلق له مزاجه الحضاري وسيكولوجيته ونمط معتقداته. وشجرة الحناء في وادي حضرموت، لا يمكن أن تعطي العطاء نفسه في كاليفورنيا، مهما وفرت لها من عوامل الإنبات والنضج لقد تغيرت التربة، وتغيرت البيئة المحيطة بالنبتة، وتغيرت أيكولوجتيها!

وإذا كان للنبتة أيكولوجيتها، فكيف بالمنظمة الإدارية، ومؤسساتها ومدرائها وموظفيها وعمالها إن تأثير البيئة في الإدارة مسألة ما عادت قابلة للنقاش، النقاش يدور حول اختلاف درجة التأثير بين دولة وأخرى حسب اختلاف ظروف البيئة وإمكاناته المادية. من هنا كان للمدرسة الايكولوجية التأثير البالغ والاهتمام الكبير في النطاق العالمي.

إن المدرسة الايكولوجية تفرض علينا في دراسة الإدارة العامة فهم العوامل المؤثرة في الإدارة وتحليلها، لا في صورتها المجردة وإنما كمنظومة مؤثرات متفاعلة مع بعضها. تلقي بظلالها على مسار الإدارة واستقرارها، ليس هذا فحسب بل لابد أن ندرس مدى تأثر الإدارة بكل تغير من المتغيرات واتجاهات التأثير ومداه وطبيعته، فليس من الحكمة مثلا أن ندرس ونحلل المنظومة الإدارية في بلد من البلدان لغرض إعادة تنظيمه ونغفل الاتجاه السياسي السائد في البلد المذكور، أو نغفل مدى وعيه وتطور مجتمعه والشعور بالمسئولية عند أفراده !

لقد بدأ المنهج البيئي يأخذ مكانه منذ الحرب العالمية الثانية نتيجة زيادة التعاون والاتصال بين الدول وتقدم الأسلوب المقارن في الدراسة الأسلوب الذي نعتمده في هذا البحث.

---

[١] د. الدوري، مبادئ الإدارة، ص١٢٨. د. عبدالفتاح، الإدارة العامة ص٢٦. د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص١٤٥.

ويعد جون جانس أول من أهتم بأتباع المدخل البيئي في الدراسة فأشار إلى ضرورة دراسة العوامل البيئية في كل بلد، وتتضمن هذه العوامل: المكان، السكان، درجة التقدم العلمي، التطور التكنولوجي، القيم والأعراف والتقاليد، والمحن والأزمات التي يمر بها المجتمع والدولة.

وينتقد بعضهم هذا الاتجاه في الإشارة إلى أن دراسة جميع فروع العلوم الاجتماعية مسألة مرهقة، تشتت جهود الباحثين، ولا ننسى أن العوامل البيئية سريعة التطور واللحاق بها هي محاولة مرهقة.

(٦) المنهج المقارن

ويعد هذا المدخل من المداخل الحديثة لدراسة الإدارة العامة وهو يقوم على دراسة نظم وعمليات الإدارة في بلدين أو أكثر بهدف الوصول إلى قواعد أصولية يمكن تطبيقها والإفادة منها بالنهوض بمستوى الإدارة ورسم أحسن السبل وأقومها للنهوض بوظائفها.

هذا المنهج يؤمن بأنه على الرغم من لختلاف ظروف البيئة بين دولة وأخرى ومن مجتمع إلى آخر إلا أن ذلك لا يلغي وجود قواعد ثابتة وأصول محددة قابلة للتطبيق وهو ما يمكن اكتشافه عن طريق الدراسة المقارنة.

إن الدراسة الإدارية المعاصرة تستقبل هذا المنهج بمزيد من الترحاب، وترى أكثر هذه الدراسات أن بحوث الإدارة العامة ستنصب مستقبلا على الدراسات المقارنة بالرغم من العقبات المتعددة التي تظهر في هذا الميدان لحداثة وجوده.

ويمكننا أن نورد الأسباب الآتية لظهور المنهج المقارن، وهي:-

١-تطور العلوم الطبيعية بشكل متسارع وفي مختلف المجالات وما ترتب عليه من تطور في وسائل الاتصال وطرائق النقل، الأمر الذي أدى إلى زيادة الاهتمام بالمشكلات الإدارية المعاصرة.

٢-نمو الفكر الإداري السلوكي الذي قاده هربرت سيمون وما ترتب عليه من انتشار الدراسة التجريبية المقارنة.

٣-التطور الهائل، كما ونوعا، الذي طرأ على وظيفة الدولة وما ترتب عليه من أعباء التدخل في مختلف النشاطات الإدارية عقب الحرب العالمية الثانية.

٤-ظهور الدول النامية وتشابه ظروفها من حيث قيام حكومات هذه الدول بدور إيجابي في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي وجد الاهتمام إلى ضرورة دراسة أساليب الكفاية الإدارية والإنتاجية لهذه الدول والعمل على النهوض بأجهزتها الإدارية.

٥-انتشار المنظمات الدولية والإقليمية والهيئات المتخصصة في مجال الإدارة وسعيها نحو استنباط مبادئ عامة وأصول موحدة في شأن دراسة الإدارة العامة[1].

---

[1] نظمت الجامعة العربية المؤتمر الأول للعلوم الإدارية دمشق عام ١٩٥٧م، ثم عقد المؤتمر الثاني في الرباط عام ١٩٦٠م والثالث في القاهرة ١٩٦٥م. والرابع في بيروت ١٩٦٧م والخامس في دولة

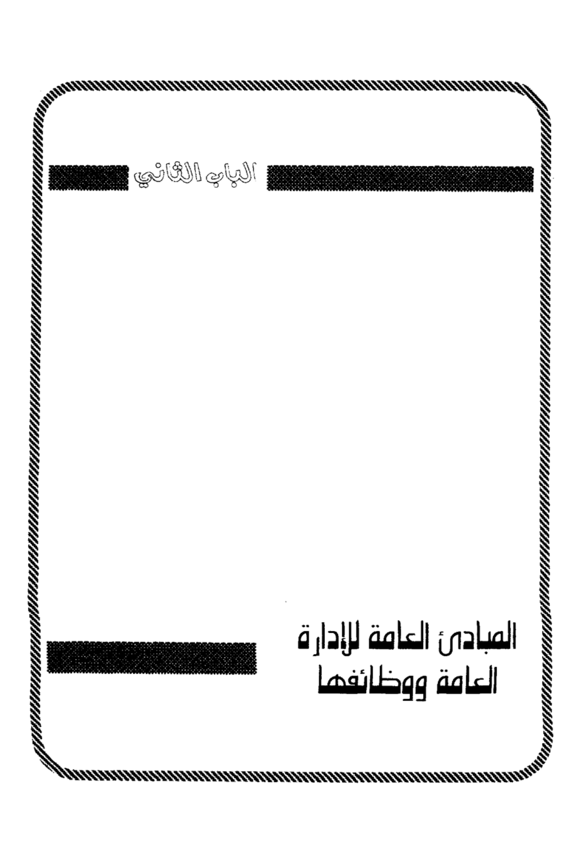
(٧) المنهج المقترح

يرى بعضهم أن العلوم الصرف أكثر صعوبة وتعقيدا من العلوم الإنسانية وهذه الفرضية تبتعد عن الحقيقة بعدا شاسعا والسبب في غاية الوضوح والبساطة، إن العلوم الصرف ثابتة كخط عام والتجربة التي أجراها نيوتن على الجاذبية قبل سنين عديدة، يمكن إجراؤها الآن وبدقة، كذلك المسائل الرياضية ونظرياتها واحدة سواء أكانت في برلين أم شبوة!

بينما العلوم الإنسانية متغيرة بل تتبدل بين بلد وآخر تبعا لتبدل البيئة والمحيط، الذي أوجدها ! ماذا نريد أن نقول من هذه المقدمة:- ما من منهج، أو مدرسة، أو نظرية في العلوم الإنسانية يمكن أن تكتشف الحقيقة كلها وفي كل زمان، كل مدرسة، أو اتجاه، إنما يرى وجها أو أكثر من وجه للحقيقة أما الإحاطة أو الاحتواء بكل معطيات الحقيقة فمسألة في غاية الصعوبة.

فالباحث في علم الإدارة العامة عليه أن يضع في حسبانه الأمور القانونية والفنية التي تحكم هيكل التنظيم ونشاطه " وهو ما يشير إلى المدخل القانوني " ويركز على الجانب الفني في كيفية بناء هيكل التنظيم ومستوياته " وهو ما يشير إلى المدخل التنظيمي " وباختصار على الباحث أن يحيط بطروحات المداخل والمدارس كلها معتمدا ما تحت يده من مصادر رصينة ووثائق صحيحة خاصة الوثائق الدولية.

الكويت ١٩٦٧م. وقد أنشأت المنظمة العربية للعلوم الإدارية عام ١٩٦٩م. ومنذ بداية القرن الحالي ظهر لعلم الإدارة العامة مجال دولي فأنعقد أول مؤتمر لها في بروكسل عام ١٩١٠م وقرر هذا المؤتمر إنشاء " اللجنة الدولية الدائمة للعلوم الإدارية " في بروكسل لمزيد من التفاصيل راجع: د.عادل حسن، د. مصطفى زهير الإدارة العامة، ص٣٦-٣٩.



الباب الثاني

المبادئ العامة للإدارة العامة ووظائفها

المبادئ العامة للإدارة العامة ووظائفها

المقدمة:-

لا ريب أن هدف الخطوات الإدارية كلها في العمل الإداري إنمـــا تـــهدف القيام بالنشاط الإداري المطلوب لتحقيق الغايات التي يهدف اليها الجـــهاز الإداري، وما خطط له من أهداف. إن العملية الإدارية (نشاط الإدارة إنما تحتوي على خمس وظائف وهي: التخطيط، التنظيم، القيادة، التنسيق والاتصال، ثـــم الرقابـــة. وهـــذا الـــتقسيم لا يعني الفصل المطلق بين هذه الوظائف، وكأن كل منها وظيفة مســـتقلة تماما عن غيرها والحقيقة الواقعية أن هذه الوظـــائف تعمـــل لمجموعـــة متكاملـــة ومتداخلة بارتباط وثيق، هو ارتباط العملية الإدارية وحيويتها. والمدير عندما يباشر نشاطه الإداري، إنما يباشر العمل من خلال هذه الوظائف الخمس كلها، ليضمن في الأخير تحقيق الأهداف المرسومة والتي حددت سلفا. فهذا التقسيم إذن تقسيم نظـــري أملته ظروف البحث، كما أنه تقسيم منطقي ألفته الأدبيات الأكاديمية المختصة فـــي موضوع: الإدارة العامة وهذا الباب سوف نقسمه إلي خمسة فصول علـــى النحـــو الآتي:-

الفصل الأول

التخطيط[1]

يحتل التخطيط مكانة إدارية وأساسية في تاريخنا المعاصر، فقد اهتمت به الدول على اختلاف أنواعها لكونه منهجا وأسلوبا لحل مشكلاتها، فهو اليوم ركيزة أساس من ركائز قيام هذه الدول في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

ويعد التخطيط – كما يقول فايول – أهم مرحلة " وظيفة " من مراحل العملية الإدارية، بل إن شئنا الدقة قلنا أنه الأساس الذي تعقده جميع مراحل العملية الإدارية وانتظامها.

وتبدو مكانته في صلته الوثيقة بالتنظيم والرقابة، فهو يسبق التنظيم فيبين ما يجب تنفيذه وكيف يتم هذا التنفيذ، ومن يقوم به،إذ لو لم تكن هناك واجبات محددة وفق توجيه التخطيط فلا معنى لوجود التنظيم الذي يسعى أصلا لتحقيق أهدافه.

والتخطيط هو التطلع للمستقبل والخطة هي الطريق الذي نسلكه لكي نحصل على ما نرغب فيه حسب أهدافنا العامة وتقدير بعض الصعوبات التي قد تعترض سبيلنا. ونجد أغلب رجالات الإدارة يخططون للمستقبل في ميادين النشاط كافة ومنذ اللحظة الأولى لقيام التنظيم.

وواقع الحال ظهرت الصورة الحديثة للتخطيط عندما زادت المعاملات وزادت المخاطر واحتمالات الإخفاق وعندما زادت المنافسة مما جعل آثار الخطأ في اتخاذ القرارات أكثر خطورة. مما دعا إلى زيادة الاحتمالات وبالتالي زادت المخاطر التي يحتمل أن يواجهها التنظيم. ولكي تلجأ القيادة في الإدارة إلى ناحية الأمان يلزمها أن تقوم بالتخطيط المنظم، والتنبؤ بالمستقبل، وقد أصبح التخطيط البعيد المدى هو صمام الأمان والضمان الوحيد لكي نخفض المخاطر ونحقق الكفاية.

فالتخطيط باختصار: إنما يعني التدبير لمواجهة المستقبل لتحقيق أهداف معينة، فهو إذن ليس غاية في ذاته وإنما وسيلة لتحقيق غاية وإذا أردنا نجاحه فلابد من متطلبات:-

متطلبات التخطيط:-

١) تحديد الأهداف

يتطلب التخطيط تحديد الأهداف فلابد من وجود هدف يدور حوله، ومهما يكن الهدف قريبا أو بعيدا يجب تحديده بدقة وذلك بأن طريقة البحث والتنبؤ والإحصاءات

---

(١) للتوسع في موضوع التخطيط يراجع: د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص١٣٥ وما بعدها.
د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٢٤٩ وما بعدها. وفي محاضرتنا السابقة وضعنا التخطيط ضمن وظائف إدارة الأفراد، ص٦٩.
أ- التخطيط ب- القيادة جـ- التشكل أو التخلف. راجع أيضا:
Schoiz , Christan Personalmanagment Vahlen 1989 -5- 6,7

والتطبيقات سوف تختلف مع الأهداف. ويلزم أن تتوافر في أهداف الخطة بصفة عامة فضلا عن ميزة الوضوح، والتحديد، والواقعية بأن تكون متفقة مع الاتجاهات السائدة في المجتمع وان تكون مقبولة من العاملين بالمنظمة حتى يتحقق التعاون في إنجازها.

ويتطلب التخطيط فضلا عن تحديد الأهداف، تحديد الوسائل والطرائق التي تلزم لتنفيذ الأهداف المبتغاة وكيفية إخراجها من الميدان النظري إلى ميدان التطبيق العملي لذا يستلزم التخطيط تحديد العناصر المالية والعناصر البشرية التي يتم بواسطتها تحقيق الأهداف المرسومة. كما يجب تحديد المصادر الوطنية أو الأجنبية التي يمكن اعتمادها في هذا الخصوص، فالتخطيط يجب أن يكون واقعيا لا خياليا، واقعيا تتوافر فيه عناصر النجاح كلها، وتحديد الأهداف ووضوحها، وتوافر العناصر الأساسية لنجاحها على أرض الواقع.

٢) جمع البيانات والإحصائيات

يلزم للقيام بعملية التخطيط أن يكون لدى الإدارة أكبر قدر من البيانات والإحصائيات المتعلقة بالإمكانات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذ الخطة. ويجب أن تكون هذه البيانات والإحصائيات دقيقة وحديثة ومعبرة عن الواقع الفعلي حتى يمكن اعتمادها في تحقيق أهداف الخطة بكفاية وفاعلية.

لذلك من الضروري الاستعانة والاعتماد على مراكز البحوث المختصة بجمع المعلومات ثم القيام بتحليلها حتى يمكن اعتمادها عند وضع أهداف الخطة.

٣) وضع مجموعة من الخطط البديلة

يعتمد التخطيط افتراضات مستقبلية، وفي ضوء هذه الافتراضات يمكن تحديد ما سوف نفعله في المستقبل فتوضع الأهداف بدقة، وتعد برامج تحقيقها. فإذا اختلفت هذه الافتراضات، فلابد من إعداد مختلف الخطط، يستند كل منها إلى افتراض معين مثال على ذلك أن تضع الدولة خطة على أساس اكتشاف مخزون نفطي كبير في شبوة، يبدأ فيه التصدير العام المقبل، أو على أساس اكتشاف مخزون نفطي بسيط يسد الحاجة المحلية لا أكثر !

لهذا يجب أن يتسم التخطيط بالمرونة التي يمكن تغييرها لمواجهة متطلبات المستقبل ومتغيراته. وتغيير الخطة لا يعني تغيير الهدف، وإنما يعني تبديل الطريق الموصل للهدف والإدارة الناجحة هي التي تستطيع تطويع الظروف الطارئة وتذليل العقبات التي تحول دون تحقيق الخطة وليس إخضاع الخطة لهذه الظروف والعقبات، بحيث تسير كطائرة أو باخرة تفاجأ بمطبات جوية أو بعاصفة رملية فتغير مسارها وسرعتها ولكن دون أن تغير الميناء الذي ستستقر فيه.

فالخطط البديلة توضع بجوار الخطة الأصلية لمواجهة مختلف الافتراضات، تواجه كل خطة منها افتراضا مختلفا عن ذلك الذي تواجهه الخطط الأخرى ويكون الاختيار بين الخطط البديلة في ضوء النتائج المتوقعة من كل منها مقابلة بالهدف المحدد.

٤) تقسيم الخطة الرئيسة إلى خطط فرعية

فيمكن تقسيم الخطة الاقتصادية إلى خطط جزئية ، بحيث تحدد خطة فرعية لكل قطاع " قطاع الزراعة ، التجارة ، الصناعة " ويجب أن تعكس الخطط الفرعية كلها أهداف الخطة العامة الرئيسة ، أو توظف لصالحها.

وعلى المسئولين تحديد المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ كل خطة من الخطط الفرعية حتى يتم التنسيق بينها باتجاه تحقيق الهدف الأساسي للخطة الأم.

٥) إعلام الخطة داخل المنظمة

من الضروري جدا أن يتم الإعلام الواضح عن الخطة وأهدافها داخل المنظمة، بحيث يحاط كل مدير مسئول عن تنفيذ الخطة بقطاع معين بالخطة ككل وبالجزء الذي يعينه منها وموقع هذا الجزء في خريطة الخطة الكلية.

٦) متابعة الخطة وتقييمها

تقوم الأجهزة التنفيذية في الدولة بمتابعة تنفيذ الخطة ومراجعتها بصفة دورية، في ضوء الظروف والتوقعات والمستجدات بل في ظل المنجزات المكتسبة أثناء التطبيق. وعلى السلطات التنفيذية أن تقوم بتقويم مسار الخطة ونتائجها وذلك بدراسة شاملة لمدى تحقيق الخطة الأهداف المحددة لها، ودفع النتائج – أيا كانت – في خدمة الخطط الجديدة.

*العوامل التي تؤثر في التخطيط

هناك أربعة أقسام من المؤثرات في مسار التخطيط يمكن إيجازها كما يأتي:-

١- العوامل الداخلية:

أ - التنظيم: المهارات، الخبرات، الاستعداد

ب- هيكل التنظيم

ج- توافر رأس المال

د - الخبرات اللازمة

هـ- توافر المواد الأولية

و - التسهيلات المالية

٢- الظروف الاقتصادية:

أ - مركز التنظيم في ظل الظروف الاقتصادية.

ب- القدرة على الاحتفاظ بهذا المركز.

ج- العوامل الاقتصادية المحيطة التي تؤثر في التنظيم.

٣- العوامل الخارجية:

أ - الإنتاج القومي - دخل الفرد - السكان - التنمية

ب- قطاعات الاقتصاد القومي / المهارة / الوفرة .

٤- العوامل الدولية:

أ - أهمية الأسواق الخارجية.

ب- التقدم في العالم الخارجي / العلمي والتكنولوجي.

عوامل إنجاح التخطيط[1]

التخطيط بالمعنى الفني يعني: تحديد أهداف محتملة مستقبلية وبلورة وسائل بديلة ذات أبعاد زمنية متميزة لتحقيق تلك الأهداف ومن ثم مقارنة البدائل المطروحة واختيار أكثرها مناسبة لظروف وإمكانات الجهاز الإداري المقصود، فالتخطيط ليس غاية في حد ذاته وإنما وسيلة لتحقيق غاية ونجاحه يتوقف على عوامل عدة نجملها فيما يأتي:-

١) صحة البيانات والإحصاءات

يستند التخطيط إلى مجموعة افتراضات تبنى على أساس مجموعة من البيانات والإحصائيات. ولهذا فلكي تكون الافتراضات صحيحة يجب أن تستند إلى إحصائيات صحيحة وواقعية، وهذا ما يوجب أن نمتلك دائرة إحصائية مختصة.

٢) كفاءة الجهاز الإداري المسئول عن تنفيذ الخطة

وعلينا ونحن نخطط أن نضع في حسباننا مدى توافر الجهاز الإداري الفني اللازم لإنجاز أهداف هذه المشروعات التي خططنا لها. وإلا فالحاجة ماسة وضرورية للاستعانة بالخبرات الأجنبية كما حدث في مشروع السد العالي.

٣) مشاركة الجميع في وضع الخطة وإعدادها

وهذه المسألة في غاية الأهمية فلا ينبغي أن يكون إعداد الخطة مقصورا على هيئة معينة من هيئات الدولة دون سواها، وإنما يجب أن تشارك المنظمات المختصة كلها في إعداد الخطة ووضعها ومناقشتها، إذ تؤدي هذه المشاركة إلى الإحساس بالمسئولية عند تنفيذ الخطة. وينطبق هذا الحال على تخطيط الدولة أو المنظمة، كي تستفيد من جميع الخبرات، أولا وترفع الروح المعنوية للعاملين في وضع الخطة ثانيا.

٤) مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ

لقد أوضحت ضرورة مشاركة العاملين في الدولة، أو المنظمة في إعداد الخطة ويبدأ الإعداد من أسفل صاعدا إلى أعلى، وعند القمة تتكون جميع المشروعات وتتحدد في صورة خطة عامة مركزية وملزمة للتنفيذ بالقانون الصادر بها من السلطة المختصة لكن الخطة ما تلبث أن تتجه للقاعدة التي ساهمت فيها وهذا هو المفهوم الصحيح لشعار: مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ.

٥) الوعي بأهمية التخطيط

التخطيط ليس مهمة الدولة وحدها، فهو يهم جميع المواطنين ومن مستلزمات نجاحه نشر الوعي التخطيطي لدى المواطنين كافة، كي يساهم كل مواطن بدوره في

---

[1] د. شيحا، أصول الإدارة العامة ص١٦٥، د. عبدالفتاح، الإدارة العامة ص٢٥٣. د. حسين الدوري/ د. الاعرجي، مبادئ الإدارة العامة، ص١٨٤ وما بعدها.

تحقيق الأهداف المنشودة من الخطة، وهنا يؤدي الإعلام وأجهزته المختلفة، هذا الـدور في توعية المواطنين.

ونشر الوعي التخطيطي يستلزم بطبيعة الحال وجود الأجهزة الإعلامية النشطة للقيام بعملية الوعي والتوجيه، بحيث يشارك كل عامل بإنجاز دوره عن اقتناع وأمـان طوعي بضرورة التنفيذ[1].

* مشكلات التخطيط " معوقاته "

يعتمد التخطيط على التنبؤ بالمستقبل، لهذا فنجاحه يعتمد على دقة جهاز التنبؤ وواقعيته وكفاءته، ودقة البيانات والإحصاءات المقدمة إليه.

ولكن ثمة مشكلات ومعوقات قد تحول دون نجاحه مثلا:-

١- صعوبة وضع التقديرات الدقيقة

فربما يعتمد القائمون بالأمر معلومات وبيانات قديمة تمت في المـاضي، لكـي ترسم خطوط المستقبل ! وهذا هو الذي يدعو لإيجاد: أجهزة إحصاء متخصصـة تمدنـا بأحدث وأصدق المعلومات، كما يدعونا لدراسة الخطط البديلة، وان يراعى المرونة فـي الخطة الأصلية.

٢- سايكولوجية المديرين القدامى

هؤلاء تحتوي عقولهم وأفكارهم قيما، وتقاليد وأعرافا تمسك بروح المبـادرة عندهم، فيقاومون كل تغيير، ويفضلون العمل على ما اعتادوا عليه فـالقواعد الجـامدة جزء من تفكيرهم الجامد. وبعضهم يكون " شلـلا " ذات مصالح ومكاسـب، لا يحـافظ عليها التخطيط العلمي المدروس.

٣- الهياكل الجامدة لبعض السياسات

وهذه الهياكل ترتبط أيضا ببعض العوامل السايكولوجية فربما توضـع خطـط لنشاط مؤسسة ما في ضوء ظروفها الواقعية والحالية فإذا ما تبدلت تلك الظروف، تجـد عند القائمين في إدارتها صعوبة تبديل أو تغيير الحاجة لكي تنسجم ومـا أسـتجد مـن أمور، فالمؤسسة الغذائية مثلا، والتي تنتج عشرة أنـواع مـن الصناعـات، وتشـغل ١٠,٠٠٠ من العمال ربما تجد نفسها تحت خيمة ظروف جديدة توجب تقليـل الأنـواع العشرة إلى / ٥ / وتقليص عدد العمال إلى النصف لكي تقع في خسارة محتملـة وفـق الظروف المستجدة للمؤسسة ! وقد يحدث العكس الذي يوجب التوسـع، وزيـادة عـدد العمال، لكن الإدارة المسئولة عند هذه الوحدة تقف مكتوفة الأيدي كأن الأمر بعيدا عـن قدراتها وقراراتها.

---

[1] د. عبدالفتاح يسمي هذا البحث احتياجات التخطيط ويوجزها:-
١- الحقائق ٢- الكفاءات الفردية ٣- الأهداف ٤- تجميع الإحصاءات ٥- تكوين البرامج
٦- إحصائيات إضافية ٧- الخطط البديلة ٨- المراجعة والمتابعة (الإدارة العامة، ص٢٥٣-٤).

٤- العجز المالي أو الفني

هذه من المشكلات الحقيقية المرة في التخطيط، فقد يصاب المشروع بالشلل بسبب العجز المالي أو الفني المقدم من الجهات الرسمية الوطنية فيضطر للاستعانة بالمعونة المالية أو الفنية من الخارج، لكن هذه المعونة حتى لو تم أمر الحصول عليها، فقد يتأخر وصولها مما يربك العمل ويؤخر الإنتاج من هنا نرجع إلى المسألة الرئيسة دقة المعلومات المقدمة / واقعيتها.

مراحل التخطيط

يمر التخطيط بمراحل نوجزها بما يأتي:-

١- الحاجة الى التخطيط

تظهر هذه الحاجة عند ظهور بعض المشكلات التي تجعل الحاجة إلى التخطيط ضرورة واضحة وملحة، وإلا فكيف العمل لحل المشكلات بغير القيام بجمع الحقائق والمعلومات وتقويمها. أما نتائج الماضي وخبراته فقد وضعت لمشكلات انتهت، أعقبتها مشكلات جديدة بحاجة إلى تخطيط جديد.

٢- تحديد الجهود المطلوبة

لكي نوازن بينها وبين الفرص المتاحة وهدفنا الوصول إلى أقل حد للجهود والنشاطات. لذلك يبدأ التنظيم بوضع خطة تحتاج إلى أقصى الجهود، باعتماد الموارد المتاحة (الزمن، المال، الأفراد، التجهيزات) ثم تحديد الحد الأدنى من النتائج.

٣- تحديد المهمات والأعمال

التي يجب إتمامها في المرحلة الأولى من الخطة قبل البدء في تنفيذ المرحلة الثانية، ثم تحديد الخطوات الواجب اتخاذها واستبعاد، أو اختصار، أو إلغاء الخطوات الأخرى.

٤- تدعيم الجهود

وذلك لأن هيكل الخطة وحده لا يكفي لضمان النجاح ، لابد من توضيح طرائق التنفيذ وتحديد الأزمنة وتقديم بعض الحوافز لكي تدفع بالخطة في طريق التنفيذ.

٥- مراجعة الخطة

للتعرف على الأخطاء المحتملة، والتغيرات في الاتجاهات كما يلزم مراجعتها لغرض تطويرها ومعالجة مختلف النتائج غير المتوقعة.

مزايا التخطيط

يمكن إيجاز مزايا التخطيط كما يأتي:-

١-نظرا لزيادة المشكلات والتعقيدات التي يمر بها التنظيم يحتاج إلى التخطيط بشكل واضح وهذا يعتمد بدوره على التنبؤ الدقيق بقصد تخفيض الأخطاء والتنبؤ بظروف المستقبل قد استعانت به أغلب التنظيمات لكن التنبؤات تحمل بين طياتها

الاحتمالات. والتنبؤ مازال على معتمدا التقدير ولا يمكن أن يستند إلى قوى ثابتة ومستقرة.

٢- يساعد التخطيط على التخلص من المشكلات وأسبابها وتأكيد على الأهداف البعيدة.

٣- عن طريق التخطيط يمكن تثبيت الاحتياجات المالية بحيث يتمكن التنظيم من الوفاء بالتزاماته تجنبا للعسر المالي.

٤- يشبع التخطيط الشعور بالأمان والاستقرار.

٥- يمكن التنبؤ بوجود الحاجات البعيدة من حيث العمال، الأموال، المواد، والحصول عليها في الوقت المناسب والسعر المناسب.

٦- المساعدة على إعداد أهداف محددة للمستقبل.

والتخطيط العلمي السليم / ما هو إلا جدولة لاستثمار جهود القوى العاملة، الأموال المستثمرة، الآلات والتجهيزات لبلوغ أهداف محددة في مواعيد مقررة.

يجمع التخطيط الحقائق ويبحث عنها، وبذلك يحمي المديرين من اتخاذ القرارات المتسرعة ويعدهم لاتخاذ الإجراءات التي توازن بين الخطة والظروف المستحدثة.

* الحاجة إلى التخطيط الاقتصادي

يمكن أن نلخص الحاجة للتخطيط في النقاط الآتية:-

١. يمكن أن يحقق التخطيط موفورات اقتصادية.

٢. تستخدم الموارد الاقتصادية إلى حدها الأقصى عن طريق التخطيط الاقتصادي.

٣. إشباع حاجات الأفراد إلى أبعد مدى في ظل التخطيط الاقتصادي.

٤. إشباع طلبات الأفراد ورغباتهم إلى أبعد مدى في ظل التخطيط الاقتصادي.

٥. دفع عجلة التنمية إلى الأمام خاصة في الدول النامية.

٦. التوزيع العادل لثمرات التخطيط جميعا.

* أهداف التخطيط الاقتصادي

١- تنمية المناطق المتخلفة، ويتخذ التخطيط فيها شكل إعداد برامج التصنيع التي تعمل مرتبطة مع برامج التنمية الاقتصادية الأخرى.

٢- تحقيق العمالة الكافية: نخلق فرص التوظيف أمام القادرين على العمل وبذلك نعطي العمال دخلا يمكنهم من العيش.

٣- تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، ونقصد بالاستقرار الاجتماعي العمالة الكاملة في ظل أجور عادلة، ويتطلب هذا درجة من الاستقرار الاقتصادي.

* التخطيط في الدول النامية

تعاني الدول النامية المزيد من المشكلات الاقتصادية وتتمثل في الزيادة المطردة والسريعة في عدد السكان وصغر حجم الأراضي الصالحة للزراعة والاعتماد كلية قطاعا معينا من قطاعات الإنتاج، وانخفاض مستوى الدخل السنوي وضآلة الادخار القومي.

وواقع الحال يؤشر صعوبة رفع مستويات المعيشة للأفراد كافة في الدول النامية، فثمة قيود تقف في طريق التنمية الاقتصادية، نذكر منها:-

١)حجم وإمكانات الموارد الإنتاجية المتوفرة.

٢)طريقة استخدام هذه الموارد ومدى فاعليتها والتي تحدد بطبيعة الحال حجم الإنتاج.

إن أساس أية خطة للتنمية الاقتصادية هو الاستخدام المثالي للموارد الإنتاجية حتى يمكن أن نصل بهذه التنمية إلى أقصى حد، وهذا يتضمن الزيادة في الموارد الطبيعية والتي تعد في الدول المتخلفة حاجة ملحة ومستمرة.

وإذا كانت الدول المتخلفة بصدد وضع برامج لتخطيط الاقتصاد القومي فثمة بيانات وإحصاءات اقتصادية يجب توافرها:-

- الأيدي العاملة.
- الكفاية الإنتاجية.
- عدد ساعات العمل.
- الدخل الفردي وطريقة إنفاقه.
- الاستثمار الفردي.
- الطلب الحكومي على الموارد الإنتاجية.

والخطوة الأولى في طريق التخطيط لتحقيق التنمية الاقتصادية هي الوصول إلى المعلومات الصحيحة، والإحصاءات الدقيقة عن اقتصادياتها والتي في ضوئها يمكن وضع الخطط ورسم السياسات الاقتصادية.

فلابد من حصر امكانات البلد النامي، وتحديد طرائق استثمار هذه الإمكانات حسب توفر رأس المال، والكفاية الفنية، والإدارية. ويمكن تلخيص أركان التنمية في الدول النامية في:-

-زيادة كمية الإنتاج.
-وزيادة العدالة في توزيع هذا الإنتاج.
-وتحديد مدة زمنية لبلوغ مستوى اقتصادي واجتماعي معين.

ومن العوامل التي تحدد درجة التنمية الاقتصادية هي: الموارد الطبيعية، من حيث درجة توافرها، وكيفية استخدامها بالإضافة إلى الخبرة الفنية والتكنولوجية ودرجة المهارة في القوى العاملة، والتجهيزات الرأسمالية التي تحدد مجال التقدم الاقتصادي ومداه.

يجب دراسة هذه الإمكانات وتحديد نوعها من زراعية، وصناعية، وتجارية وتمويليه، ثم العمل على توزيع تلك القوى الاقتصادية على المناطق المتخلفة لإنشاء صناعات جديدة.

ويجب أن تحقق خطة التنمية درجة من التوازن الصحيح بين الصناعات الإنتاجية والصناعات الاستهلاكية بحيث لا يطغى اهتمامنا بنوع معين على الأنواع الأخرى. ويقع على سلطات التخطيط حينئذ توجيه النشاط الإنتاجي لتحديد الصناعات المختلفة.

* أنواع التخطيط[1]

١- التخطيط الإداري:

وهو التخطيط الذي يقتصر فقط على تحديد وسائل التنفيذ، فيتضمن بصفة عامة وضع خطط تتعلق بالعمليات الإدارية، مثل التدريب وتعبئة القدرات الفنية وإعداد القيادات الإدارية.

٢- التخطيط القومي:

وهو التخطيط الذي يتم على نطاق الدولة كلها ومن ثم فهو يمتد ليشمل جميع محافظاتها. والتخطيط القومي قد يكون شاملا يهدف إلى إحداث تغييرات جذرية في مختلف المناحي الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، ويطلق على هذا التخطيط أسم التخطيط الهيكلي. ويمتاز التخطيط القومي الشامل بما يأتي:-

أ- أنه تخطيط شامل لجميع صور النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة، هادفا إلى التنمية الكلية في القطاعات جميعها.

ب- أنه تخطيط مركزي، في خطة تشمل الدولة كلها.

ج- أنه تخطيط تفصيلي بمعنى أن الخطة العامة تتضمن تفصيلات للخطط الفرعية.

د- أنه تخطيط إلزامي. فالخطة ملزمة للمحافظات والقطاعات كافة.

هـ-وهو يتطلب وجود جهاز فني على مستوى عال من الكفاءة لكي ينجز المهمة، وجهاز إداري على نفس المستوى.

وقد يكون التخطيط القومي جزئيا، يهدف إلى إحداث تغييرات جذرية في جزء من نشاطها في قطاع معين كأن يتعلق ذلك بالقطاع الصناعي أو الزراعي.

٣- التخطيط الإقليمي:

وهو التخطيط الذي يتناول رقعة جغرافية معينة داخل الدولة أو محافظة معينة من محافظاتها.

٤- التخطيط طويل الأجل:

وهو الذي يتضمن الخطط التي تصل مدة تنفيذها عادة إلى عشر سنوات أو أكثر فهو يحدد الأهداف الرئيسة دون الدخول في الأهداف التفصيلية أو وسائل التنفيذ.

٥-التخطيط متوسط الآجل:

يمتد مجاله الزمني لمدة تبدأ عادة من /٣/سنوات إلى /٧/ وهذه الخطط تكون غالبا منبثقة عن الخطة طويلة الأجل.

٦- التخطيط قصير الأجل:

يمتد مجاله الزمني لفترة قصيرة قد تكون سنتين أو سنة وهو يهدف إلى التغلب على أزمة من الأزمات التي تواجه الدولة خاصة في المجال الاقتصادي.

---

[1] تتباين الآراء بشأن التقسيمات الموضوعة للتخطيط ويمكن مراجعتها في: د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص١٧٥. د. عبدالفتاح، الإدارة العامة ص٢٥٠ وما بعدها. د. حسين الدوري. د. الأعرجي، مبادئ الإدارة العامة، ص١٨٤.

ويختص التخطيط قصير الأجل بالعمليات الجارية أكثر من دراسة المستقبل البعيد بينما يختص التخطيط البعيد المدى بدراسة المستقبل. ويتميز التخطيط القصير بالتغير السريع والمستمر ، كما أنه عرضه للخطأ بشكل واضح بالرغم من توافر الإحصاءات والسجلات الضابطة لتوجهاته.

الفصل الثاني

التنظيم Organization

١ – مفهوم التنظيم[١]

إن مكانة التنظيم في الإدارة العامة، هي المكانة ذاتها التي يتمتع به مهندس المشروع ومنفذه. ومع أنه يمثل المرحلة الثانية من مراحل العملية الإدارية ولكنه في واقع الحال يمثل أهم وظائف الإدارة في الحياة المعاصرة، إنه الدماغ الذي يشرف ويرتب مراحل المشروع، ومجالاته كلها. من هنا كان التنظيم والتخطيط أمرين متلازمين وهما وجهان للعملة الواحدة، فالتخطيط لا يمكن أن يحقق النجاح الذي يرجوه دون تنظيم رصين للأجهزة التي تتولى وضع الخطة وتنفيذها.

إنه بحق: عملية تجميع للمهمات والوظائف جميعها لكي نصل إلى وحدة تنظيمية متكاملة تعمل خلالها السلطة بقصد تحقيق هدف محدد[٢] كما عرفوه: بأنه البناء الذي يقدم العمل الإداري، من خلاله وبالتالي تتحقق وظائف الإدارة العامة في واقع الحياة للمجتمع .. فهو: الشكل الذي تصب فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم.

ويذهب بعضهم إلى أن المقصود بالتنظيم الإداري: هو إعمام هيكل المنظمة على الوجه الذي يؤدي إلى تحقيق الأمثل لأهدافها فهم يولون عنايتهم على هيكل التنظيم أو تصميمه دون الاهتمام بالجهد البشري داخل التنظيم " جهود الأفراد " لهذا عرفه بعض الباحثين بأنه: تنسيق للجهود البشرية في منظمة عامة بقصد تحقيق الأهداف والسياسات المرسومة بكفاءة عالية وبأقل تكلفة ممكنة. فهو: عمل اجتماعي مستمر، يتم عن وعي وإدراك التنسيق النشاط البشري في مجال معين من أجل تحقيق هدف متفق عليه.

ويلاحظ أن بعض التعريفات تتجه إلى المفهوم الفني للتنظيم إلى: تشكيل الأفراد والوظائف في علاقة إنتاجية، فهو ينصرف إلى الهياكل الإدارية للمنظمة أو الجهاز الإداري، كما ينصرف إلى المفهوم الموضوعي يعني النشاطات التنظيمية ذاتها.

ومن أجل هذا يعد التنظيم من العمليات الفنية الدقيقة والصعبة التي يجب أن يشارك فيها خبراء فنيون حتى تتحقق الفوائد المرجوة منه، كالإستفادة من مزايا التخصص، وتسهيل وظائف التنسيق والاتصال، والرقابة واستيعاب الأهداف والخطط

---

(١) لمزيد من التفاصيل عن التنظيم يراجع: د. شيحا، أصول الإدارة العامة ١٩٤ وما بعدها.
د. عادل حسن، د. مصطفى زهير، الإدارة، ص٥٠ وما بعدها . د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٤٠ وما بعدها.

(٢) د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص١٠٣. د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص١٩٣ وما بعدها.
Mohit Bhattacharya , Public Administration , P. 104 .

والبرامج وإعمامها على أجزاء المنظمة كافة، مما يعطي العاملين فيها إحساسا بالمشاركة وللتعاون، وينمي فيهم الشعور والرغبة بالعمل الجماعي.

ولقد قيل إن ذلك التنظيم ظهر في الخرائط التنظيمية، والبحوث أولا، ثم بدأ الاهتمام بشؤون الأفراد ثانيا[1]، يتضمن التنظيم في الوقت الحالي اختيار الأفراد الذين يشغلون المراكز المختلفة، كما في الخريطة التنظيمية، ثم تدريبهم بعد التعيين للقيام بالنشاط المطلوب منهم، وتحديد العلاقات بينهم.

ويعني ذلك أن أي محاولة لدراسة التنظيم من خلال الهيكل دون الاهتمام بالأفراد الذين يعملون فيه هو أمر بعيد عن المنطق. فالتنظيم يؤثر في الأفراد العاملين في هيكله بصورة من الصور الآتية:-

١- يقسم العمل بين أفراد التنظيم وذلك بإعطاء كل فرد مهمة معينة بحيث يتحدد جهده ويتركز اهتمامه في هذا العمل ومعنى ذلك أن يختص مدير الأفراد بشئون العاملين والمدير المالي بوضع الميزانيات.
٢- يعد التنظيم بعض الإجراءات والأنظمة النمطية وذلك بوضع إجراءات العمل للالتزام بها وهذا يعفي العاملين أن يضعوا بأنفسهم هذه الإجراءات كلما احتاجوا إليها.
٣- ينقل التنظيم الإجراءات الإدارية، وذلك بإصدار القرارات والتعليمات وإيصالها من الأعلى إلى الأسفل، وهذه التعليمات المنقولة إلى العاملين تمكنهم من أداء العمل بالطريقة المطلوبة.
٤- يدرب التنظيم العاملين وذلك بتقديم البرامج لزيادة المهارات وتدعيم الولاء، ومن المعروف أن التدريب يمكن العاملين من اتخاذ القرارات في الأوقات المناسبة.
٥- يهيئ التنظيم نظاما للاتصال وذلك بإعداد خطوط ومنافذ الاتصال سواء أكان الرسمي منها أم غير الرسمي وهذا ينقل المعلومات من الأسفل إلى الأعلى والأوامر من الأعلى إلى الأسفل.

ويلاحظ أن مصطلح التنظيم عندما يراد به الجهاز الإداري في هيكله أو بنائه قد يستخدم للدلالة على نظام قائم فعلا كقولنا وزارة العدل ونقصد بذلك الجهاز الإداري للوزارة، وقد يستخدم المصطلح للدلالة على إنشاء تنظيمات إدارية جديدة، كإنشاء وزارة جديدة للتخطيط. فالتنظيم كمصطلح، لا يعد عملية فورية تتم في وقت واحد، بل هو في الحقيقة عملية متجددة ومستمرة مثله في ذلك مثل باقي مكونات العملية الإدارية. إذ قد يحدث بعد الإتمام من بناء هيكل التنظيم وتشغيله أن تستجد ظروف توجب إعادة النظر فيه، فقد يكشف التشغيل عن نشاطات أساسية وجوهرية لم توضع في الحسبان عند إنشاء التنظيم الأصلي، إذ أن هناك نشاطات كانت رئيسة وقت الإنشاء ثم فقدت أهميتها بعد ذلك مما أوجب تحجيمها أو إلغاؤها كلية.

---

[1] راجع التفاصيل في: المنظمة كنظام مفتوح، هل حللت التأثير المتبادل بين منظمتك والبيئة التي تعمل بها، ص١٢ (القاهرة - لات).

٢- المبادئ الأساسية للتنظيم[١]

هناك مبادئ أساسية تنطبق على جميع أنواع التنظيم سواء أكانت في الحكومة أم مشروعات الأعمال ويمكن إيجازها كما يأتي:-

أ- التنظيم الإداري هو جزء من هياكل القيادة والسلطة في المجتمع الذي توجد فيه، وترتبط المشكلات الإدارية في مصادفتها للتنظيم بحجم نشاطه وإتساعه.

ب- أن الاتصال بين المنظمات وبين المجتمع هي علاقة ذات اتجاهين والمشكلات والاضطرابات في الهيكل الإداري لأي تنظيم سوف تضاف إلى الاضطرابات والمشكلات الاجتماعية للناس. لذلك وجب على الإداري المسئول أن يتفهم طبيعة مسئوليته تجاه المجتمع لأجل تحقيق التنظيم الإداري الفاعل.

ج- العلاقات الرسمية وغير الرسمية مهمة داخل التنظيم وإذا ضعفت العلاقات بين الطرفين فمن الصعب عندئذ أن ندفع البرنامج بطريق التقدم والتطور بشكل مرض.

د- التنظيم الإداري تحكمه الروح الجماعية وعلى قيادة التنظيم الابتعاد عن روح الأمر والنهي والاقتراب من الروح الجماعية للعاملين، تفهم مزاجهم، إثارة مشاعرهم باتجاه سياسة التنظيم ومصالحهم، روح التطمين، وعدم الخوف من فقدان الوظيفة، عدم الخوف من المستقبل، العكس هو الصحيح الركون له والاطمئنان معه.

هـ- لا ضير من تغيير النظام الإداري إذا تعارض مع التنظيم الاجتماعي.

ولابد من التأكيد هنا على العوامل المؤثرة في الهيكل التنظيمي والتي يمكن أن نوجزها في: الحجم، تقسيم العمل، الحاجة إلى التنسيق بين النشاطات، التعاون بين الأفراد، الحالة المعنوية، نطاق الرقابة، ويمكن القول أنه لا يوجد أي شكل نمطي وحيد للتنظيم، والشكل الذي نختاره، هو الشكل الأمثل الذي يناسب النشاط وفي جميع أنواع النشاط فإن العامل المحدد للاختيار هو الحجم، مدى الحاجة إلى تقسيم العمل، توفر الأفراد المهرة، الكفاية، الأرصدة، الاحتياجات التكنولوجية للعمل.

ويجب مراجعة التنظيم بين مدة وأخرى في ضوء الظروف المستجدة والتي توجب إعادة التوازن مع الأهداف التي وجد التنظيم من أجلها. ولكي يكون التنظيم ناجحا لابد أن يصاحب تقسيم العمل التنسيق بين الأفراد وبين نشاط الجماعات بقصد تحقيق وحدة التنظيم.

ومن المبادئ الأساسية في التنظيم - بقصد ضمان تدفق الأفكار - هو كيف نحقق الاستخدام الأمثل لنشاط الأفراد، بإثارة الدافع الشخصي، إثارة روح التعاون الجماعي[٢] وبمعنويات مرتفعة، والابتعاد عن تصادم خطوط السلطة والمسئولية بفعل

---

(١) Steven Cohen , The Effective Public Manager , P 55.

(٢) راجع عن هذا الموضوع: هارولد كونتز + سيريل أودونل ، مبادئ الإدارة، ترجمة محمود فتحي عمر وموريس تابري، ص ٢٤٠ (بيروت، نيويورك ١٣٥)، ص٤١. الفصل التاسع.

العمل القيادي الإداري الناجح والمتوازن، مع كل القنوات، ففي الإدارة العامة التنظيم هو الوسيلة الأساسية لربط نشاط الأفراد باتجاه إنجاز عمل محدد يحقق الهدف المطلوب.

٣- هدف التنظيم

التنظيم الإداري في الحكومة لا يعد غاية في حد ذاته لكنه وسيلة لتحقيق الأهداف العامة التي تهم الحكومة والدولة. وتتضمن هذه الأهداف تحقيق أمرين:-

الأول: هو تجميع الوظائف في الحكومة بحيث يمكن أداؤها بطريقة تتميز بالكفاءة وبطريقة اقتصادية مع تخفيض الازدواج قدر الإمكان.

الثاني: هو تحديد مناطق السلطة والمسئولية في الوحدات الإدارية بحيث تكون موضوعا للرقابة. والنظام السليم للتنظيم الحكومي يجب ألا يمنع التعارض والازدواج وضياع الجهود فحسب، ولكن يجب أن يعطي الضمانات ويشجع على المرونة والتجاوب مع السياسات الجديدة والبرامج الجديدة.

نحتاج إلى التنظيم الإداري لكي نعد إطارا منظما للاتصال، وإصدار الأوامر والتنسيق. ولن تستطيع التنظيمات الضخمة (مثل إدارات الحكومة) أن تعمل بنجاح إذا لم تكن المهمات والوظائف محددة وإلا ستجد أن كل فرد في المنظمة سوف يتدخل في كل شيء ولا يوجد شخص مسئول عن أي شيء بشكل واضح ومحدد ومسئول[١].

ولكي تعمل الأجهزة والإدارات الحكومية بكفاءة يجب أن تعمل الحكومة حسب هيكل تنظيمي يسمح بالتخصص الواضح للمهمات والمسئوليات في الوزارات والإدارات كلها، ويسمح بتفويض السلطة إلى أقصى حد ممكن حسب الكفايات المتوفرة ودرجة المسئولية.

إن التنظيم الرديء أو الهيكل التنظيمي الضعيف[٢] هو غالبا السبب الأساسي لعدم الكفاية، والضعف في اتخاذ القرارات في وقت تحتاج فيه الإدارات الحكومية أن تساهم وتعمل على تنفيذ التنمية الاقتصادية والاجتماعية بوتائر سريعة.

يحدد التنظيم الحكومي توزيع السلطات بين الإدارات المركزية والإدارات المحلية ويحدد العلاقة الإنشائية بين الإدارات المختلفة والوزارات المسئولة.

ولا يمكن للتنظيم أن يهمل - وهو يعي أهدافه - ولكن يدور حول عدد كبير من الأفراد يعملون بروح الخلية الواحدة، داخل التنظيم يجب أن يعيش التنظيم هذه المشكلات ثم يواجهها ويحتويها. يجب أن يكون نظاما فاعلا للاتصال بحيث يستطيع أعضاء التنظيم فهم التعليمات الصادرة إليهم وتقبلها، وتشجيعهم للعمل بروح المجموعة الواحدة لأجل هدف مشترك يعي الجميع، أن الهدف هدفهم ومبتغاهم.

يهتم التنظيم بهذه العوامل الإنسانية عن طريق تحديد خطوط واضحة للاتصال وعن طريق تحديد نطاق السلطة بحيث لا يتحمل أي فرد مسئولية تزيد عما عهد إليه

---

(١) د. عبدالفتاح، الإدارة العامة ص١١١ وما بعدها. د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص٢٠٠.

(٢) د. عادل حسن، د. مصطفى زهير، الإدارة العامة، ص٥٧. (الجهاز الإداري) وسوف نتناول دراسة الهيكل التنظيمي في الصفحات اللاحقة.

من إشراف ومراقبة. يبقى السؤال المهم كيف يحقق التنظيم أهدافه ؟ كيف تنجز الدولة مهماتها ؟ وعلى من تعتمد وتعول ؟ إنه الجهاز الإداري.

٤- الجهاز الإداري وعملياته

يعتبر الجهاز الإداري للدولة، هو المصدر المسئول عن تنفيذ مهمات الحكومة ومسئولياتها تجاه المجتمع ! فحتى تستطيع الحكومة مباشرة مسئولياتها بما في ذلك تنفيذ السياسات العامة لابد أن يكون لديها جهاز من الموظفين. ويتطلب تكوين مثل هذا الجهاز إنشاء وظائف يحدد لكل منها سلطاتها ومسئولياتها والاعتمادات المالية اللازمة لها. هذه المجموعة من الوظائف وتلك المجموعة من الموظفين[1] هو ما يطلق عليه بالجهاز الإداري بالمفهوم العام.

فالثابت أن الوحدة الأساسية التي يرتكز عليها التنظيم الإداري هي الوظيفة. والفرد الذي يشغلها، وبهذا المفهوم يتكون الهيكل التنظيمي لأي وحدة من مجموعة الوظائف التي تكونه ومجموعة الأفراد الذين يعملون فيها.

ويستلزم تكوين الجهاز الإداري القيام بعمليات عدة، وهي:

أ : تعيين الوظائف:-

ونعني بذلك تحديد أنواعها ومستوياتها، واعتماد المبالغ اللازمة لها مع القيام بوصف تحليلي لهذه الوظائف، فنحدد إسمها والاختصاصات والواجبات التي تتضمنها والمؤهلات اللازمة لمن يروم الاشتغال فيها. ومثال ذلك الوظائف المطلوبة لإنشاء وحدة صحية تتطلب وظائف للأطباء من سائر التخصصات، وممرضين وممرضات وإداريين، وكتابا، وعمالا، وحراسا ثم تحديدا وصفيا لكل وظيفة من هذه الوظائف.

ب : ترتيب الوظائف وتقويمها:-

أي تقسيمها إلى مجموعات مختلفة تبعا لاختلاف خصائصها وأوصافها حسب ما تتضمنه هذه الوظائف من حقوق وواجبات وما تتطلبه من مؤهلات، ثم تقسم كل مجموعة إلى فئات[2] عامة ذات أوصاف محددة. والمقصود بتقويمها تحديد فئات الأجور والمرتبات بما يخص كل وظيفة بما يتفق والاختصاصات والمسئوليات التي تضمنتها.

ج : شغل الوظائف :-

ونعني به تعيين الأفراد في وظائف الجهاز الإداري بالشروط التي تتطلبها كل وظيفة، ومن الطبيعي أن تختلف وسائل أشغال الوظائف العامة من نظام لآخر، والقاعدة

---

(١) يذكر د. شيحا " أن الوحدات الأساس لأي تنظيم إداري تتكون من مجموعة من الوظائف والموظفين. وتعد الوظيفة: الخلية الأولى في كل تنظيم إداري. ولذا تعد الوظيفة مركزا قانونيا يشغله الموظف، وهي توجد عادة قبل أن يشغلها أحد. لذلك فهي تستقل في وجودها بحقوقها وواجباتها عن من يشغلها. أما الموظف فهو الشخص الذي يشغل الوظيفة بحقوقها وواجباتها. ومن الطبيعي أنه كلما أرتفع مكان الوظيفة في السلم الإداري كلما تطلب ذلك في شاغلها مؤهلات خاصة ومهارات عالية تتناسب مع الواجبات والمسئوليات التي تتضمنها الوظيفة (أصول الإدارة العامة ، ص٢٠٠).

(٢) راجع تفاصيلها في د. حسن، وزهير، الإدارة العامة، ص٥٨ .

الإدارية السليمة هي:- تعيين أفضل المتقدمين للوظائف العامة بعيدا عن روح الحزبية أو القبلية التي تفسد أجهزة الإدارة وتحول دون تحقيق أهدافها المرسومة.

٥- مكونات الجهاز الإداري

يتكون الجهاز الإداري للدولة من عدة منظمات رسمية، يقوم كل منها بأداء وظيفة معينة - اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية - لتحقيق هدف محدد، مستخدمة في ذلك أنماط سلوكية منظمة ومرتبة بطريقة رسمية.

وللمنظمات الحكومية صفات خاصة تميزها عن باقي أنواع المنظمات. فملكيتها تعود إلى المجتمع ولها قوة كبيرة فيه كما أنها ضخمة بسبب اتساع نشاطها. ويمكن تقسيم المنظمات التي يتكون منها الجهاز الإداري إلى نوعين رئيسين هما:-

- الوحدات الحكومية[1]
- الوحدات الاقتصادية

أ : الوحدات الحكومية:-

يقصد باصطلاح الوحدات الحكومية:

- كل وزارة من وزارات الحكومة.
- كل مصلحة عامة أو جهاز يكون له موازنة خاصة بالوظائف.
- كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية.
- الهيئات العامة

والوحدات الحكومية تقسم إلى أربعة أنواع:-

وحدات تنفيذية: وهي التي تتولى مهمة التنفيذ المباشر والفعلي لوظيفة معينة كوزارة التربية مثلا.

١- وحدات معاونة: وهي التي تساعد النوع الأول بوظيفته، وذلك بتقديم الخدمات المختلفة له، وهي تضم إدارة عليا متخصصة، وهيئة إدارية لها خبرة كبيرة في الميدان المعين. ومن أهم الميادين التي تعمل فيها هذه الوحدات ميادين الشراء والتخزين، وتوزيع المنتجات، وتدريب الأفراد، والقيام بالدراسات والبحوث.

٢- وحدات تنسيق: للتنسيق بين جهود الوحدات الأخرى بهدف تحقيق الصالح العام بأقل كلفة ومجهود.

٣- وحدات مركبة: وهي الوحدات التي تقوم بالمهمات الثلاث السابقة أي التنفيذ والمعاونة، والتنسيق.

---

[1] تختلف طرائق التقسيم بين الباحثين، راجع: د. عادل حسين، د. مصطفى زهير، الإدارة العامة، ص٥٨. وقارن هذا المصدر بـ : د. شيحا أصول الإدارة العامة، ص٢٠٠، وعبدالفتاح، الإدارة العامة، ص١١٣ وما بعدها. وقارن الجميع بما رتبناه، وسنعود له في: محاضرات في تاريخ الإدارة العربية المقارنة، ص٣٩ .

ب : الوحدات الاقتصادية:-

يطلق اصطلاح " الوحدات الاقتصادية " على كل وحدة لـها نشـاط اقتصـادي وتهدف بالدرجة الأولى إلى تحقيق الصالح العام وتملكها الحكومة. والطابع المميز لـهذه الوحدات أنها تجمع بين النظامين الحكومي والخاص. فهي تخضع للجهاز الإداري للدولة لأنها جزء منه، ولكنها في الوقت نفسه نجدها محددة من كثير من القوانيـن واللوائـح التي تحكمها، وذلك بسبب تمتعها بنوع من الاستقلال الإداري غير موجـود بـالوحدات الحكومية.

ويشمل هذا الاصطلاح المؤسسات العامة، والشركات المساهمة التـي تملكـها الدولة. وتلجأ معظم الدول النامية في الوقت الحاضر إلى استخدام أسـلوب المؤسسـات العامة للقيام بالعبء الأكبر في عملية التنمية الاقتصادية فيها، حتى تسـتطيع أن تنجـز عمليات التنمية والتقدم بوتائر أسرع.

والفرق بين المؤسسات العامة ومؤسسات الأعمال الخاصة أن الأولى تـهدف أساسا إلى تحقيق المصلحة العامة، أما الثانية فهدفها الأساس تحقيق أكبر مقدار ممكـن من الأرباح، والمؤسسات العامة تهدف إلى تحقيق الأرباح، لكنها تنظر إلى الأرباح على أنها هدف يأتي في المرحلة الثانية بعد تحقيق الهدف الأساسي وهو المصلحـة العامـة للمجتمع.

وتدار المؤسسات العامة بأسلوب هو أقرب إلـى أسـلوب إدارة المؤسسـات الخاصة منه إلى أسلوب إدارة الوحدات الحكومية، فهي تدار عن طريـق مجلـس إدارة تعين الحكومة كل أعضائه بصفتها صاحبة رأس المال.

٦- تقسيم الوحدات الإدارية[١]

يختلف تقسيم الوحدات الإدارية من نظام لآخر وذلك تبعـا لاختـلاف أسـاس التقسيم ويتم هذا التقسيم وفقا لمجموعة من الأسس هي كما يأتي:-

أ : التقسيم على أساس جغرافي أو إقليمي:-

ويعني ذلك تقسيم نشاط المنظمة إلى وحدات إدارية بحيث يتولى كل قسـم أو وحدة الاختصاصات الإدارية التي تتصل برقعة جغرافية معينة أو بإقليم معيـن. وهـذه الوحدات قد تكون تابعة للتنظيم الإداري المركزي بالعاصمة ومثال ذلك فروع الـوزارات. وقد تكون هذه الوحدات وحدات إقليمية مستقلة، ذلك مثل وحدات الإدارة المحلية الممثلة في المحافظات والمدن والقرى وهي التي تنشأ لإدارة أجزاء محددة مـن أرض الدولـة وتكون مستقلة عن السلطة المركزية في العاصمة.

ولهذا التقسيم عدة مزايا، فهو يخفف العبء عن السلطات المركزية ويربط بين السلطات المركزية والوحدات المحلية - ويقرب الخدمات إلى محتاجيها، مع الأخذ بعيـن الاعتبار الحاجات المحلية. ويسرع باتخاذ القرارات في الوقت المناسـب ممـا يعطيـها

[١] للتوسع في هذا الموضوع: يراجع د. شيما، أصـول الإدارة العامـة، ص٢٠٤. د. عبدالفتـاح، الإدارة العامة، ص١٠٩.

الفاعلية المناسبة. ولا ننسى أن هذا التقسيم يعتمد على القوى المحلية العارفة بظروف المحافظات، ويعمل على رفع مستوى قدراتها، ويعمل على تدريبها، وتنشيط قدراتها القيادية، ثم الوصول بها إلى المناصب المركزية في العاصمة.

ب : التقسيم على أساس الوظيفة أو العمل:-

يقوم هذا التقسيم على أساس تجميع الأعمال والنشاطات المتشابهة كافة من حيث طبيعتها لتكون من اختصاص وحدة إدارية واحدة فهو يعتمد أساسا على مبدأ تقسيم العمل، ومثال ذلك تجميع كل ما يتعلق بالنشاط الاقتصادي في وزارة واحدة هي وزارة الاقتصاد وهذا النمط من التقسيم يتسم بالبساطة والمنطق ويؤكد أهمية الوظائف الأساسية للوحدة فضلا عن أنه يعمل على إبراز دور الشخصية القيادية في التنظيم الإداري، كما يسمح بمبدأ تفويض السلطة.

ج : التقسيم على أساس العملاء أو المستفيدين:-

تبعا لهذا التقسيم يقسم الجهاز الإداري إلى وحدات تخدم كل منها نوعية معينة من العملاء ، فالأعمال المتعلقة برعاية الشباب يمكن تجميعها في وحدة يطلق عليها وزارة الشباب. وينطبق القول نفسه على وزارة خاصة بالزراعة والمزارعين.

د : التقسيم على أساس الإنتاج:-

يعتمد هذا التقسيم على أساس ناتج النشاط أي بثمرته، فيكون طبقا لنوع الخدمة التي تقدمها المنظمة، كتقسيم الجامعة إلى كليات، فنشاط هذه الكليات مماثل ولكن ناتجها يختلف، كذلك تقسيم المستشفى العام إلى أقسام متعددة، وبهذا التقسيم يمكن الاستخدام الأمثل للمهارات الشخصية، ومن مزايا التخصص يسهل عملية الرقابة وتحديد المسئولية عن طريق قياس الناتج لكل مسئول في كل وحدة.

هـ : التقسيم على أساس المعدات:-

ويعتمد هذا التقسيم على تجميع كافة النشاطات التي تتصف بإتمام نوع معين من العمليات في وحدة إدارية واحدة، مثال ذلك: إنشاء مؤسسة عامة تتولى التشييد والبناء للجهاز الإداري كله في الدولة.

والمبادئ الخمسة التي ثبتناها للتنظيم[1]، هي ليست كل المبادئ التي يتفق عليها المختصون في الإدارة العامة، فقد حددها آخرون بعشرة، وغيرهم باثني عشر، ولن ندخل في تفاصيل العدد، أو سبب الخلاف بقدر ما سوف نركز على أهم ما اتفقوا عليه من مبادئ، تم الإجماع عليها.

---

(١) يقصد بمبادئ التنظيم مجموعة التوجهات العلمية التي يجب أتباعها في تسيير شؤون العمل داخل الوحدات الإدارية. وهي مجرد توصيات لا تلتزم الإدارة بتطبيقها حرفيا، لكن الأخذ بها يؤدي إلى كفاءة العمل الإداري. وهي مبادئ يتعلق أغلبها بتنظيم عمل الأفراد داخل الجهاز وهو في حالة ديناميكية.

٧- المبادئ الأساسية للتنظيم:-

أ- وحدة سلطة القيادة في الدولة:-

لقد أدى أتساع نشاط الدولة إلى إتساع الوحدات الإدارية التي يقع عليها عبء تنفيذ السياسة العامة للدولة. ومن الطبيعي جدا أن يؤدي تعدد هذه الوحدات إلى وجوب قيام سلطة قيادة عليا واحدة في الدولة تخضع لها جميع هذه الوحدات سواء أكانت مركزية أم لامركزية[1] وتختص سلطة القيادة في الدولة بصفة رئيسة على رسم السياسة العامة للدولة وتحديد أهدافها.

وإذا كان لمبدأ وحدة سلطة القيادة في الدولة ميزة التوحيد في سياسة الدولة وأهدافها، فإن هذا المبدأ يعمل في الوقت ذاته على حدوث التنسيق الفاعل بين الوحدات الإدارية، كي لا تسير كل منها في فلك مستقل، فلا يتحقق هدف اللقاء المشترك في المنظومة المتكاملة، نحو تحقيق السياسة العامة للدولة بأسرها.

فوزارة التربية لا تستطع إنجاز مهماتها دون الاستعانة بوزارة الصحة والإسكان والداخلية، فالمهمات متشابكة، فكان لابد من وجود سلطة قيادية واحدة مركزية تتولى مهمة التنسيق بين الوحدات الإدارية فضلا عن رسم السياسة العامة، التي تمثل جوهر سلطة القيادة.

وتتمثل سلطة القيادة في النظام الرئاسي في شخص رئيس الجمهورية[2] حيث يختص برسم السياسة العامة للدولة، ويترك للوزراء سلطة تنفيذها تحت إشرافه. وإذا كانت سلطة القيادة تتمثل في النظام الرئاسي في شخص رئيس الجمهورية فإنها تكمن في النظام البرلماني في مجلس الوزراء، حيث لا يكون لرئيس الجمهورية سوى سلطات إسميه، أما السلطات الفعلية في رسم السياسة العامة، ومتابعة تنفيذها والتنسيق بين جميع الوحدات فتكون لمجلس الوزراء.

ب- وحدة الرئاسة والأمر:-

ويعني هذا المبدأ أن تنحصر سلطة إصدار الأوامر في نطاق منظمة معينة في مصدر واحد، بحيث يكون للمرءوس داخل هذه المنظمة سوى رئيس مباشر واحد يتلقى منه الأوامر. وإذا شئنا التوضيح أنه يعني: تحديد رئيس إداري واحد لكل مجموعة من المرءوسين يتلقون منه الأوامر ويصبح هو المسئول عن توجيه من يعملون تحت إمرته.

---

(١) بعد تحديد هيكل التنظيم الإداري في ظل المركزية، توجد بعض الأعمال يجب مباشرتها خارج الوزارات، بتوكيلها إلى المراتب الدنيا في الجهاز الحكومي أو إلى السلطات المحلية مع إعطائهم سلطات تتفق مع هذه المهمات. ويتم توكيل بعض السلطات عن طريق اللامركزية الجغرافية وذلك بتوكيلها إلى المكاتب المحلية لكي تعمل بأشراف الحكومة أو الوزارات، مع خضوعها للرقابة والتفتيش من الإدارات المركزية. للتوسع في هذا الموضوع يراجع: د. شيما، أصول الإدارة، ص٢٤١ وما بعدها. د. عبدالفتاح، ص١١٨. د. حبتور، ص٣٩. ولنا لهذا الموضوع عودة.

(٢) هيكل النظام الرئاسي يتكون من " رئيس الدولة، رئيس مجلس الوزراء " الوزراء، نواب الوزراء. د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٣٩.

ويضمن تطبيق هذا المبدأ: وحدة الأوامر والتعليمات الصادرة إلى كل مرءوس، مما يؤدي إلى إقرار النظام، كما يضمن ميزة تحديد المسئولية، فهي توجد حيثما توجد السلطة وتضمر إذا ما تجزأت السلطة. واحترام تسلسل المستويات عند إصدار الأوامر، فيجب أن يكون تعامل المدير الأعلى مع أحد أتباعه غير المباشرين من خلال الرؤساء المباشرين. وإذا حدث وأضطر الرئيس الأعلى إلى تخطي الرئيس المباشر إلى من دونه في المرتبة، فيجب عليه أن يحيط الرئيس المباشر علما بما أصدره من أوامر إلى المرءوسين بأسرع وقت ممكن، كي ينتظم العمل في الوحدة الإدارية.

وثمة استثناء في هذا المبدأ يتعلق بالوظائف الإدارية ذات الطابع الفني ، حيث يتلقى المرءوس أوامر من رئيس فني متخصص في وزارة الخزانة ويتلقى أوامر من رئيسه الإداري. فالمرءوس في مثل هذه الحالة مطالب بتنفيذ أوامر الطرفين. ومن الأمثلة الواقعية في هذا الخصوص خضوع مديري الحسابات في الوزارات، والمحافظات من الناحية الفنية للمالية، ومن الناحية الإدارية للجهات التي يعملون فيها، ولجامعة عدن تجربة فيها بعض المرارة بهذا الخط من الحالات، خاصة في الحسابات؟

<u>ج- وجوب تطابق نطاق الإدارة الفعلي ونطاق الإدارة الرسمي " النطاق المعقول للإشراف أو التمكين " :-</u>

هذا المبدأ مهم جدا في الإدارة العامة ونوجزه بمصطلح " التمكين " أي تبيان عدد المرءوسين الذين يراجعون مباشرة مديرا أو رئيسا معينا، بحيث يستطيع بكفاءة القيام بأعباء الإدارة اتجاههم وتقسيم وقته عليهم بانتباه وحيوية. فكيف يتم ضبط العلاقة بين المدير بالوحدات الأدنى منه مباشرة وبمرءوسيه المباشرين في خط السلطة.

فلو افترضنا أن مؤسسة إدارية يقوم بإدارتها " المدير العام " وأن هذه المؤسسة بها خمس وحدات "للتخطيط، للتنفيذ، للشؤون المالية، للمشتريات للمبيعات" وأن كل وحدة من هذه الوحدات يكون على رأسها مدير، ومديرون مساعدون وعدد من الموظفين. فإذا أردنا أن نحدد نطاق الإدارة فيما يتعلق بالمدير العام في هذه المؤسسة، فإننا نعني العلاقة بين هذا المدير، ومديري وحدات: التخطيط، والتنفيذ، والمالية، والمشتريات، والمبيعات، أي خمسة أفراد دون علاقة المدير العام بالمديرين المساعدين أو ببقية المرءوسين الذين يعملون في هذه الوحدات، وإذا أردنا أن نحدد نطاق الإدارة لكل مدير من مدراء الوحدات الخمس، قلنا هي: العلاقة بين كل مدير وحدة من الوحدات الخمس السابقة والمديرين المساعدين فيها. وهنا نقول أن نطاق الإدارة للمدير العام هو / ٥ / أفراد. أما نطاق الإدارة لمديري كل وحده من الوحدات الخمس بعدد المديرين المساعدين الذي يقوم المدير الواحد بالإشراف والرقابة عليهم، وليكونوا عشرة. هذا ما نعنيه بنطاق الإدارة أو الإشراف أو التمكين.

أما إذا لم يتمكن المدير العام من إدارة هذا العدد لأن طاقته لا تتسع لأكثر من ثلاثة، قلنا أن نطاق الإدارة الفعلي أضيق من نطاق الإدارة الرسمي، أما إذا كان المدير العام يتمتع بقدرات فائقة في الإدارة بحيث يستطيع أن يقوم بجدارة بأعمال الإدارة لعدد يزيد على /٥/ قلنا أن نطاق الإدارة الفعلي أوسع من نطاق الإدارة الرسمي. والتنظيم

الفعلي الناجح، هو أن يكون فيه: نطاق الإدارة الفعلي للمدير مطابقا لنطاق الإدارة الرسمي، ولكن كيف نوفق في تحديد نطاق الإدارة بالشكل الذي يضمن لنا سير العملية الإدارية بكفاءة، بعيدا عن الارتباك ؟ لأجل هذا الهدف لابد من أمرين.

الأمر الأول:

الحيلولة دون أن يكون نطاق الإدارة الرسمي أوسع من نطاق الإدارة الفعلي. فلا نغالي في عدد المرءوسين المباشرين من حيث زيادة العدد.

والأمر الثاني:

الحيلولة دون أن يكون نطاق الإدارة الفعلي أوسع من نطاق الإدارة الرسمي. أي لابد أن نحدد العدد المعقول من المرءوسين الذي يستطيع الرئيس الواحد إدارتهم بفاعلية، فعلى أي أساس يكون هذا التحديد ؟ هناك ثلاثة اتجاهات أو ثلاث مدارس، هي:-

* المدرسة الكلاسيكية:

تعتمد المشاهدة، عن طريق الملاحظة ودراسة أوضاع المديرين في تنظيمات متقاربة وتحليلها. وقد حدد بعضهم عدد هؤلاء المرءوسين بين ٤ ، ٨ في المستويات العليا، وبين ٨ ، ١٥ في المستويات الدنيا.

* مدرسة العملية الإدارية:

وهم يذهبون إلى عدم وجود عدد ثابت ومحدد لعدد المرءوسين الذي يستطيع المدير الواحد الإشراف عليهم أشرافا فاعلا، ذلك أن تحديد العدد يخضع لعدة ظروف ومتغيرات غير ثابتة، يرجع بعضها إلى الرئيس (المدير) نفسه، وبعضها الآخر يرجع إلى المرءوسين.

فقدرة المدير تتوقف على نطاق الوقت المتوفر له، ومدى قوة ونطاق انتباهه، وديناميكية شخصيته وثقافته وخبرته في نفسية من يتعامل معهم.

وفيما يتعلق بالمرءوسين فنطاق الإدارة هنا يتسع كلما كان المرءوسون قادرين على أداء مهماتهم وواجباتهم دون الرجوع إلى المدير باستمرار، فمثل هؤلاء لا يحتاجون للاتصال المستمر بالمدير، فهم يميزون بين الأمور المهمة، والمهمة جدا، والخطيرة ، ويطبق نطاق الإدارة كلما اتسعت دائرة الاتصال بين الرئيس والمرءوسين ولأتفه الأسباب !! فالموازنة إذن تتوقف على العوامل التي تؤثر سلبا أو إيجابا في مدى الاتصال بين الطرفين: المدير ومرءوسيه ! ولكن ما هي هذه العوامل التي تعمل على تحديد نطاق الإدارة إتساعا أو ضيقا، أنها باختصار؟

١- مستوى إعداد المرءوسين وتدريبهم
٢- وضوح التفويض
٣- سلامة التخطيط
٤- سلامة الاتصال وسهولته
٥- وضوح السياسات والقواعد والإجراءات

٦- معدل التغيير، فثبات التنظيم وأهداف الخطط يؤدي إلى استقرار السياسات والقواعد، الأمر الذي يؤدي إلى وضوح وتبسيط لعلاقة الرئيس بالمرءوسين لهذا السبب يتسع نطاق الإدارة في المنظمات القديمة وعلى العكس من ذلك المنظمات الحديثة.

٧- قرب موقع الوحدات

٨- بساطة العمل

٩- تشابه الوظائف التي يشرف عليها المدير

١٠- طبيعة معدلات الرقابة للكشف عن أخطاء المرءوسين.

* مدرسة جريكوناس:

يرى هذا الباحث الفرنسي أنه: كلما إزداد عدد المرءوسين كلما أدى ذلك إلى تعقد الادارة. فمن مصلحة العمل في التنظيم أن يعمل الرئيس ما أمكنه على تقليل عدد تابعيه ومعتمدا على مجموعة من العلاقات:-

أ- العلاقات الفردية المباشرة.

ب- العلاقات الجماعية المباشرة.

ج- العلاقات المتكاملة = حيث يتشاور المرءوسون مع بعضهم سواء أكان ذلك على انفراد أم مجاميع للخروج برأي يرتضونه، والى المدير الرئيسي يرفعونه.

د- عدم تركيز السلطة[1]

- مفهوم السلطة:-

يأخذ التفسير التقليدي للسلطة الزاوية القانونية فتعرف السلطة على أساس أنها الحقوق والالتزامات والواجبات، فالذي يملك السلطة - في هذا المعنى - له الحق في أن يطلب الطاعة، والآخر الذي يتلقى الأوامر عليه واجب الطاعة. وإذا أخذنا المدخل القانوني في تفسير السلطة يمكننا القول أن صاحب السلطة هو الشخص الذي له الحق القانوني بطلب طاعة الغير له، وهذا يعني أن هناك نظاما معينا فرضه القانون يقبله العاملون على أنه إلزام والذي ينص على أنه في ظل بعض الظروف، فإن الآخرين سوف يقبلون القرارات التي يتخذها الشخص الأول.

والنظام القانوني غالبا ما ينشئ الالتزام بمعنى أن القانون يساعد أصحاب السلطة الذين يرغبون في أن يمارسوا حقهم في مباشرة السلطة بموجب القانون.

والسلطة في الأجهزة الحكومية والمشروعات العامة، نجدها مركزها في قمة التنظيم الهرمي، حيث يتم تفويض أجزاء كبيرة منها إلى المساعدين المباشرين ثم إلى مساعديهم، بمعنى تسلسل هذا التوكيل في السلطة الذي يظهر في الخريطة[2] التنظيمية حسب التسلسل الموضوع حتى تصل إلى قاعدة الهرم الوظيفي أو قاعدة الإدارة.

---

[1] د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص١٢٣ وما بعدها ص١٧٠. د. شيماء، أصول الإدارة العامة، ص٢٦٢ وما بعدها. د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص٢٥٩. د. حبتور، محاضرات، ٥٩.

[2] تعد الخريطة التنظيمية أداة مفيدة تظهر عليها الوحدات الأساس للوزارات والمؤسسات وتعد بمثابة مرجع يوضح العلاقات الإنشائية داخل. وطالما كان التنظيم كله بما يتضمن من مهمات ووظائف

- **طاعة السلطة:-**

كثيرا ما يؤدي الموظف عملا وفقا للطريقة التي أمر بها، ويقوم بـــه دون أن يسأل عن بعض المناحي الفنية في هذا القرار بالرغم من عدم موافقته عليه فلماذا يطيع هذا الموظف الإجراءات المنصوص عليها كلها؟ وبعكس هذا قد نجد موظفا آخر - علـى الرغم مما لديه من تعليمات وأوامر - يتناسى هذا الأمر، وقد يرفض صراحة القيام بـه. فلماذا العصيان هنا ؟ والطاعة هناك؟ فما هي أسباب الطاعة ؟ وما هي الحــدود لـهذه الطاعة؟

- **السلطة والثقة:**

يقبل الأفراد المقترحات والأوامر الموجهة لهم من الآخرين لأنهم أهــل ثقـة، وفي كثير من التنظيمات يوجد بعض الرؤساء الذي يسمح لهم ماضيهم أو سمعتهم مـن أن يكون لهم تأثير ضخم في الآخرين فتقبل مقترحاتهم كلها دون تحليــل أو مناقشـة. وتعتمد سلطة الثقة: الكفاءة، والخبرة، والسمعة والشهرة الحسنة.

- **السلطة والانتماء إلى الجماعة:**

أن أكثر الناس عندهم استعداد كبير لقبول القرارات التي تقبلها الجماعة التـي ينتمون إليها، لذلك فمن الطبيعي أن نتكلم عن قبول السلطة بوساطة الجماعة بدلا مـن الأفراد، وأوضح ما يتضح ذلك في التنظيمات الحرفية والنقابية.

- **السلطة والجزاءات:**

من الأسلحة المعروفة التي يستخدمها رؤســاء الوحـدات الإداريـة، سـلاح الجزاءات، بعضها يدخل السرور في نفوس حاصيلها وبعضها الآخر يدخل السخط وعـدم الرضى (العقوبات)، وسلطة فرض الجزاءات والعقوبـات محـدودة، وذلـك لأن أغلـب الرؤساء في الحكومة، والإدارة، إنما يعملون في ظل لوائح الخدمة فـي الإدارة العامـة والتي تقيد من إمكانية فرض الجزاءات.

- **السلطة القانونية:**

يشعر العاملون في التنظيم بأنه الواجب يفرض عليـهم العمـل وفقـا للنظـام والقواعد والإجراءات الموضوعة داخل التنظيم. هذه الإجـراءات توضـح طريقـة أداء العمل وحل المشكلات. إن قبول الموظف الانضمام إلى التنظيم يتضمن التزامـه بقبـول الأوامر التي توجه إليه من الرؤساء الذين يعملون في المستويات الإدارية المتدرجة لأن طاعة الرؤساء واجبه وإن السلطة القانونية سلطة إلزامية. إذن طاعـة السـلطة فـي التنظيم مسألة أساسية في الإدارة العامة ومن خلالها يفرض المدير سلطته، هذه السلطة التي تسعى الإدارة العامة إليها، للحيلولة دون تركيزها، فتوزع اختصاصاتها على أساس اللامركزية أو المركزية.

عرضه للتغير لذلك فإنه من الحكمة مراجعة هذه الخرائط بين وقت وآخر حتى لا تكون متخلفـة عـن مظاهر التقدم. والخريطة توضح ارتباط الإدارات بعضها ببعض عن طريق خطوط السلطة والاتصـال. وتظهر الخريطة هيكلا حسب ما هو مفروض أن يكون وليس ما هو قائم بالفعل.

* التفويض الإداري كوسيلة من وسائل عدم تركيز السلطة[1]

- ماهية التفويض:-

إن مفهوم تفويض السلطة الإدارية Delegation أن يعهد الرئيس الإداري "المفوض" بجزء من اختصاصاته لأحد المديرين الآخرين في المستويات الأدنى منه "المفوض إليه" فيحق لهذا أن يصدر قرارات فيما فوض فيه دونما حاجة للرجوع إلى الرئيسي المفوض أو هو: أن يعهد موظف بمقتضى قرار ببعض اختصاصاته لموظف آخر. أو أنه يعني: الإجراء الذي نعهد بمقتضاه إحدى السلطات إلى سلطة أخرى أو إلى فرد، بصفه مؤقتة بجزء من اختصاصاتها على وجه مشروع.

والتفويض لا يعني أن يتخلى الرئيس الإداري عن سلطاته أو مسئولياته بل هو مجرد طريقه افضل لإنجاز الأعمال بسرعة وبكفاية، ويتبع ذلك أن يكون للمفوض دائما الحق في إلغاء التفويض وسحبه، وقد يكون التفويض كتابيا، وهذا هو الغالب، ويمكن أن يكون شفهيا، ويمكن أن يكون صريحا ويمكن أن يكون ضمنيا، وربما نجد تفويضا مطلقا من حيث المدة، أو مقيدا بزمن معين غير أن التفويض لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون كليا شاملا للاختصاصات الرئيسة جميعها للرئيس الإداري.

فعندما يرفض الإداري أن يفوض جزءا من سلطاته فهو إنما يعمل على إضعاف مركزه ذلك لأنه سيصبح عاجزا عن أداء كل الأعمال والمهمات المطلوبة منه، ولن يمكن المساعدين من تنمية كفاءتهم. وهو قد يخشى أن يسبب التفويض في إضعاف مركزه ولكن واقع الحال هو العكس تماما، فلكي ينجح في وظيفته فالأحرى به أن يكون قد درب مجموعة من موظفيه على ممارسة العمل وتحمل المسئولية، بما فيها مسئوليته في تفويض السلطة لهم.

إن الأخذ بنظام التفويض في الاختصاص من الوسائل الناجحة في عدم تركيز السلطة الإدارية، حيث يعهد المدير بجزء من اختصاصاته إلى بعض مساعديه وبذلك يخف عبء العمل عن كاهله، ويتفرغ هو إلى المسائل الأساسية، فيعطيها جل طاقته ووقته وانتباهه.

- مزايا التفويض

١) فاعلية الإدارة في تحقيق أهدافها، حيث يؤدي إلى الاقتصاد في الوقت وتفرغ الرؤساء للأمور الإدارية المهمة.
٢) زيادة عنصر الثقة والروح المعنوية للمرءوسين.
٣) زيادة فاعلية المشاركة الفاعلة في صنع القرارات وتحديد المسئولية.
٤) يؤدي إلى اكتشاف العناصر ذات المواصفات القيادية في المرءوسين.

---

[1] د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص٦٥، وما بعدها، د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص١٤٢ وما بعدها. وهو يذكر: كلما كان خط السلطة الذي يربط بين قمة التنظيم وبين كل مرءوس في التنظيم واضحا، كلما كان اتخاذ القرارات واضحا والاتصال وثيقا. يؤكد ضرورة كفاية السلطة الموكلة للمدير. وإن مسئولية المرءوس أمام الرئيس هي مسئولية مطلقة يؤطرها مبدأ تكافؤ السلطة والمسئولية، ومبدأ وحدة الرئاسة أو القيادة.

٥) يفضل هذا الأسلوب على أسلوب توزيع الاختصاصات وما يتطلبه من صدور قوانين أو قرارات جديدة ، فإذا كانت مزايا التفويض بهذا الوضوح والأهمية فلماذا يا ترى يتردد بعض الإداريين الكبار في تفويض بعض اختصاصاتهم؟

١-الرغبة في تركيز السلطة والتمتع بمكانتها.
٢-الرغبة في منع إعطاء الفرصة للغير للترقي.
٣-انعدام الثقة بين الرؤساء والمرءوسين.
٤-خوف القياديين من إضعاف مركزهم.
٥-نقص الوعي والنضج الإداري ، عند بعض الرؤساء.

- المسئوليات التي لا يجوز للمدير التفويض فيها

١) المسائل المالية لخطورة أهميتها.
٢) مسئولية وضع الخطط الخاصة بالمنظمة وتفسيرها وما يحيط بتطبيقها.
٣) القرارات النهائية الخاصة باختيار العاملين معه، وترقيتهم.
٤) عمليات التنسيق بين وحدات المنظمة وبين المنظمة ككل والمنظمات الأخرى.
٥) القرارات المهمة في سياسة عمل المنظمة وتعيين المرشحين للوظائف الرئيسة فيها.

هذه الأمور لا يجوز التفويض فيها لكونها مسائل رئيسة تتعلق بكيان المنظمة وسياستها ومستقبلها في النجاح ولكن ما هو شروط نجاح التفويض نفسه.

- عوامل نجاح التفويض:

١) الرغبة الحقيقية لدى المدير في إعطاء بعض مساعديه فرصة الظهور والتمتع بسلطة اتخاذ القرارات.
٢) استعداد الرئيس لتقبل أخطاء المفوض إليهم وعدم تدخله في الصغيرة والكبيرة.
٣) الثقة التامة بالمفوض له.
٤) القدرة الذكية للمفوض في الإشراف على مسار منظمته ككل، لكي يتأكد أن مسار العمل يسير سيرا طبيعيا.
٥) اختيار المفوض من بين القدرات الكفوءه لتولي المسئولية مع التدريب والإعداد لذلك.
٦) يفضل أن يكون التفويض مكتوبا وواضحا، فتحدد المسئولية بدقة.
٧) أن يعطى المفوض من السلطة ما يكفي لأداء مهمته والتأثير في الناس.

هذه مسألة مهمة: فليست السلطة مركزا أو منصبا أو حقا مشروعا وليست السلطة في إصدار الأوامر ولكن السلطة هي التأثير في الناس. والأساس الحقيقي للسلطة ليس في الفرد الذي يمارسها، أساسها الحقيقي يرتبط بالوظيفة، وتستمر معها مهما أختلف الأفراد الذين يتولون هذه الوظيفة. ولا توجد السلطة في نقطة واحدة ولكنها توجد مع الطاقة والقدرة والفهم الصحيح، والحكم الصائب، والقدرة على التصور عند الفرد الذي يشغل مركز السلطة.

هـ- <u>عدم صلاحية اللجان للقيام بوظائف الإدارة التنفيذية</u>:-

يوجد في الوقت الحاضر اتجاه واضح في الحياة الإدارية نحو تكوين اللجان[1] لكونها أكثر مقدرة، وخبرة ، في اختيار القرار السليم للروح الجماعية في عملها ، وابتعادها عن التسلط أو الاستبداد الفردي.

إلا أن جانبا كبيرا من الإداريين ذوي الخبرة العملية يؤكدون عدم صلاحية هذه اللجان للعمل الإداري الذي يحتاج إلى سلطة الحسم السريع في إصدار القرارات واستنادا إلى ذلك يميل هؤلاء إلى ترجيح وجود رئيس واحد على رأس كل وحدة إدارية له سلطة الحسم في القرارات.

إن سلبية عمل اللجان في الأعمال التنفيذية للإدارة هو إصدارها القرارات التي تمثل رأي الأكثرية الحاضرة لجلسات اللجنة، كما أن صدور هذه القرارات باسم الجميع يفقد الجميع الشعور بالمسئولية مما يدفعهم إلى التواكل، ولا ننسى إضاعة الوقت في مناقشات لا طائل تحتها في حين يحتاج القرار إلى سرعة البت والتطبيق.

وقد يكون التعيين في هذه اللجان بعيدا عن كفاءة الأشخاص وقدراتهم ، تحكمه العلاقات على الرغم من التكاليف المالية الباهظة التي تتحملها الميزانية من جراء رواتبهم، لهذا نجد قراراتها تتسم بالبطء وهي في الوقت ذاته تشغل الإداريين الناجحين عن مهماتهم الأساسية. وقد يضطر الأعضاء في حالة الاختلاف إلى الأخذ بالرأي الوسط للتوفيق بين الآراء وهذا قد يقود إلى الرأي الخاطئ.

مع هذا لا يعني هذا الرأي إلغاء عمل اللجان نهائيا، فبعض الأعمال الإدارية بحاجة إلى لجان، مثل:-

١- البحث عن سياسة معينة في العمل.
٢- الكشف عن الخلل في العمل الإداري.
٣- وضع قواعد تنظيمية عامة.
٤- ممارسة السلطة التأديبية.
٥- دراسة القضايا التي تمس مصالح الجمهور.

ومثل هذه اللجان لابد من وضع أسس نجاح عملها : فتحدد مسئولياتها والغرض من تكوينها وصفات أفرادها ممن يعملون في هذه اللجان فضلا عن إعادة تشكيلها من حين إلى لآخر.

---

[1] اللجان: اللجان قد تكون دائمة، أو مؤقتة وهي على ثلاثة أنواع: لجان للدراسة والبحث، تشكل من متخصصين فنيين، كاللجان الخاصة بأمور التجارة الخارجية، ولجان تنسيق بين مختلف أوجه الأنشطة المتباينة التي تقوم بها مجموعة من الوحدات، لجان تنفيذية لها سلطة البث في اتخاذ القرارات مثل لجان المشتريات التابعة للجهات الإدارية. (راجع التفاصيل بتوسع، د.عبدالفتاح، الإدارة العامة) ص٣٩٣. مقارنة بـ : د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ٢٥٢.

و- <u>التلازم والتعادل بين السلطة والمسئولية</u>:-

ولكن ما هي المسئولية إنها " محاسبة الأفراد عند أداء الواجبات، أو أنها قوة لمفاهيم أخلاقية خاصة تحكم تصرفات الفرد في حالة وجود رغبات متعارضة. فالعنصر الأساسي في المسئولية هو الالتزام بأداء عمل والمحاسبة عليه ".

وحيثما تمارس السلطة تنشأ المسئولية، وتحقيق هذا التلازم يتمشى وفكرة العدالة الإدارية التي تأبى تقرير مسئولية الإنسان دون أن تسند إليه سلطة. إذن السلطة والمسئولية متلازمتان متعادلتان وتأسيسا على ذلك يجب أن يمنح الرئيس المسئول القدر المعقول من السلطة الكافية لتحقيق الأهداف المرسومة.

ز- <u>ضرورة تحديد الواجبات والمسئوليات بدقة</u>:-

ويعني هذا المبدأ وجوب أن يعرف كل فرد في المنظمة الإدارية واجبات وظيفته بدقة وحدود سلطته ومسئوليته لأن الإخلال في هذا المبدأ يؤدي إلى الارتباك في العمل وخلق الاحتكاك بين الموظفين في إطار مسئولياتهم وواجباتهم.

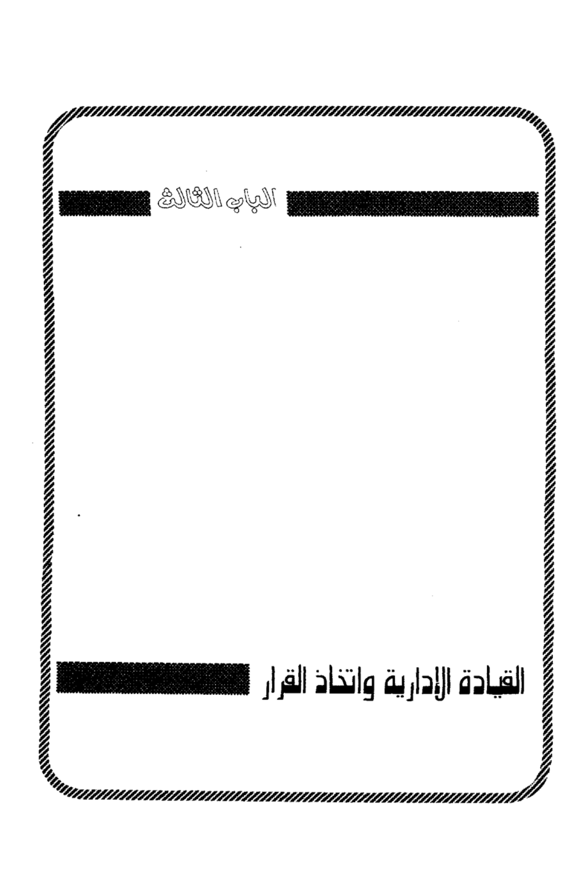
ح- <u>مبدأ التخصص</u>:-

بعد ظهور الثورة الصناعية وانتشارها وتقدم الاكتشافات العلمية، وتطبيقاتها التكنولوجية، ظهرت الحاجة ماسة إلى مبدأ التخصص الإداري وتأكيده على تجزئة العمل وتقسيمه بين العاملين في الوحدة الإدارية، وبذلك يستطيع كل عامل تنفيذ العمل الذي يجيده فهو أقدر عليه وأكثر خبرة فيه. وهذا ما يوفر للعامل الإداري - أيا كانت مسئولياته - الجهد المادي والذهني، لأن نشاطه سوف يقتصر على عمل واحد.

أن التخصص الإداري يؤدي إلى:-

١- زيادة فاعلية الإنتاج في المنظمات الإدارية.
٢- استخدام الكفاءات وفقا لإختصاصاتها.
٣- ازدياد خبرة المتخصص في عمله وتنفيذ اختصاصه.
٤- يحد من البطالة المقنعة في الوحدة الإدارية.
٥- فاعلية الرقابة داخل المنظمة وتحديد المسئولية بدقة.

ولابد من الإشارة إلى مسألة أساسية في التنظيم ومبادئه، إلا وهي ضرورة أن يتفهم أعضاء التنظيم الهيكل الذي يعملون فيه. فقد تخفق الكثير من خطط التنظيم الأساسية بسبب أن الأعضاء لا يفهمونها. وبالتأكيد إذا شرح التنظيم بكلمات مدونة بجانب الخرائط فسوف تسمح الفرص أن يكون التنظيم أكثر وضوحا هذه واحدة، أما الثانية فهو الإشارة إلى أن التنظيم كعلم لم يتطور إلى درجة يمكن أن يشكل بعض المبادئ الثابتة، لكن بعض المبادئ تتكون أمام دارسي التنظيم والممارسين له على أرض الواقع، هذه المبادئ تستحق التطبيق الفعلي حتى أنها صارت بعض مظاهر التنظيم الجيد، وقد أصبحت هذه المظاهر مبادئ يتمسك بها رواد الإدارة المعروفون أمثال: فايول، تيلر، دانيسون.



الباب الثالث

القيادة الإدارية واتخاذ القرار

الفصل الأول

القيادة وصفاتها

١- مفهوم القيادة الإدارية [١]

تعد القيادة الفاعلة والديناميكية أحد الخصائص الرئيسة التي يمكن بواسطتها التمييز بين المنظمات الناجحة وغير الناجحة، كما تعد أحد العناصر النادرة التي تعاني منها المجتمعات النامية فليس من السهل ايجاد الأشخاص الذين تكون لديهم الرغبة في قبول أعباء المراكز القيادية المهمة، وتكون أيضا لديهم القدرة على تحقيق وإنجاز الأهداف بطريقة فاعلة.

إن الاحتياجات للقيادة الإدارية هذه الأيام أكبر بكثير مما كانت عليه منذ جيل مضى، هي مفتاح الإدارة أو الطريق إلى الإدارة الناجحة، ومهما كانت الصعوبات التي تواجه الإدارة ومهما اختلفت طبيعتها، فإن القادة الإداريين هم الذين يسيرون عمل التنظيم عن طريق دفع الأفراد وتحفيز الهمم للعمل باستعداد كامل وبحماسة منقطعة النظير لإنجاز العمل بكفاية. إن مظاهر القيادة الناجحة لا تحتاج إلى دليل يقودنا لرؤيته لأنها تظهر بوضوح في: إنتاجية العاملين وفي روحهم المعنية، وفي كل عمل إداري، وهي التي تقدم الروح الدافعة والحافز القوي لنشاط المنظمة وحيويتها.

لهذا يصعب أن نجد القيادة الإدارية الناجحة بدون قادة أكفاء نالوا قسطا وافرا من التعليم والتدريب، يرون المشكلة بالبصيرة[٢]، قبل البصر وحسب الأجزاء المكونة لها. إنهم يلمون بموضوعات متنوعة وتخصصات كثيرة ومنظومة ضخمة من تجارب وخبرات متراكمة تراكم عمل السنين وشغلها. مكنتهم من توجيه الجماعة للعمل من هنا عرفوها " هي الوظيفة الديناميكية في الإدارة " وليست القيادة سلطة على الناس لكنها موضوعة للتأثير في الناس.

أ- تعريف القيادة على أساس السلطة الرسمية:-

وهي السلطة الشرعية داخل التنظيم. فالسلطة الرئاسية وما تملك من أمر ونهي، ثواب وعقاب، هي التي تمكن القائد من توجيه العمل الجماعي لأعضاء المنظمة. فهذه السلطة هي أساس القيادة، وهي الأساس في خضوع أعضاء المنظمة لإرادة القائد الإداري وتوجيهه، فالقيادة هنا مرادفة لفكرة السلطة الشرعية للرؤساء الإداريين.

وينتقد أنصار هذا الاتجاه لأنهم لا يفرقون بين القيادة والسلطة فالقيادة لا تعتمد على السلطة إلا كأداة، ووسيلة من الوسائل للإقناع والطاعة، كما أنهم يغفلون الروح الإنسانية للجماعة داخل التنظيم لمجموعة بشرية وليست آلات صماء. لقد نسي

---

(١) د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ١٧٧. د.عادل حسن، د. مصطفى زهير، الإدارة العامة، ٤٨.
د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص٣٠٣ . د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص٤٠٩.

(٢) للتوسع في هذه النقطة يراجع: د. المصري، أساسيات، ص ٤١٢.

هؤلاء: أن العمل القيادي في الإدارة والسلوك الإداري أصبح هو سلوك الجماعة القائم على التأثير والتشجيع والتوفيق.

ب- تعريف القيادة على أساس السلطة المقبولة:-

فالقيادة تعتمد على أساس وجوب الربط بين القيادة وبين الرضا والقبول والاقتناع والشعور بالانتماء بين أعضاء المنظمة يقودهم لطاعة ما تطلبه القيادة لتحقيق الأهداف المرجوة!

ج- تعريف القيادة على أساس الوظيفة:-

فالقيادة هنا هو نشاط المسئول القيادي، في توجيه عمل الآخرين وتنسيقه والرقابة عليه باتجاه تحقيق الهدف المنشود.

د- التعريف المقترح:-

ويبدو لي وقد مارست العمل القيادي في جامعة عدن[1]، أن التعريفات الثلاثة، أصابت الهدف، لكنها إصابة غير متكاملة، لقد نظر أنصار هذه التعريفات الأوائل في تحقيق أهدافها وبنوا تعريفاتهم على هذه الوسائل سواء منها، الرسمية، أو السلطة المقبولة أو الوظيفية، وأغفلوا جوهر القيادة، روح القيادة، الروح المقتدرة والمتمكنة ذات البصيرة الواعية التي تجمع خيوط النجاح كلها بروية سواء أكانت هذه الخيوط من السلطة، أم الوظيفة أم الإقناع أو هي متجمعة.

٢- القائد الإداري والرئيس الإداري

فالرئيس الإداري يعتمد أساسا على السلطة المفوضة إليه من أعلى والناتجة عن مباشرته لوظيفته، وهو يكون بوضعه الرئاسي مفروضا على الجماعة التي تتبعه وفقا لأوضاع التنظيم الرسمية، أما القائد فيستمد سلطته من المجموعة ذاتها ، من قدرته على التأثير والإقناع والاستمالة لينال بها رضا مرءوسيه. وهو لا يلجأ إلى أساليب الأوامر الإدارية إلا في الحالات النادرة عندما تخفق وسائله الأخرى. بينما يلجأ الرئيس الإداري إلى أساليب الأوامر واستخدام سلطة المساءلة وتوقيع العقوبات. إن سلطة القائد هنا، ليست مركزا، أو حقا قانونيا أو رئاسة إصدار الأوامر على الأفراد، إن السلطة هنا: هي التأثير في الأفراد، بالاشتراك والتوحد معهم، أو الاجتماع الاختياري لتحقيق " التكامل ".

ولكن هل من السهولة على القائد الإداري أن يخلق مثل هذه الروح في التنظيم؟ ليس الأمر سهلا ! لكنه في الوقت نفسه ليس من الصعوبة بمكان أن خلق مثل هذه الروح بحاجة إلى:-

١) خلق مظاهر الصداقة بين أعضاء الفريق بروح جماعية.
٢) عون المرءوسين ومساندتهم في الملمات.
٣) التعامل مع كل المرءوسين بعدالة.
٤) إشراك المرءوسين في اتخاذ القرارات.

---

[1] راجع دراستنا، القيادة الإدارية، تجربة جامعة عدن (عدن - ١٩٩٧م)، ص٢٠ وما بعدها.

٥) احتواء التنظيم كله بروح: التفاهم، والمشاورة، والإقناع إراديا لكل أعضاء التنظيم والعاملين فيه، فهم يرون الانتماء إلى قيادتهم وكأنه انتماء لعمل ووحدتهم الإدارية، بل يرون طاعتهم وانقيادهم وكأنه طاعة لرغباتهم ومزاجهم.

القيادة الفاضلة كما أسميها هي التي تنجح في غرس الحماسة في نفوس القائمين على العمل فهي النشاط الحيوي والإيجابي الذي يمارسه القائد في مجال التنظيم الإداري على الآخرين، لتحقيق غرض معين بوسيلة التأثير والإقناع والاستمالة أو باستعمال السلطة الرسمية إذا اقتضت الضرورة. إنها بحق: فن التأثير على المرءوسين وتوجيههم بعد الحصول على طاعتهم وولائهم، نحو تحقيق أهداف التنظيم. إن اللجوء إلى السلطة عند القيادة الفاضلة هو الاحتياط، ولكنه في الأحوال كلها، الاحتياط الأخير. ويحضرني هنا تعريف كوفي عنان كشخصية الدولة المعروفة للدبلوماسية فهي عنده: استعراض القوة لتحقيق الهدف المنشود دون استخدامها، إنها إذن دبلوماسية القوة، دبلوماسية التلويح بها، دون استخدامها. وهذا ما يعوز بعض قياداتنا في الإدارة العامة، والتي تلوح دائما بهراوة السلطة وكثيرا ما تهشم بها بعض الرؤوس ! إن ماهية السلطة والمكانة في السلم الإداري تؤدي دورها في القيادة لكنها تبدو أكثر ارتباطا بالمقدرة والتفهم وسلامة الحكمة والبصيرة عند الفرد الذي يشغل مركز السلطة[١] .

هذه الصفات هي التي تدعونا إلى وقفه بسيطة للتعرف على طبيعة القيادة.

٣- طبيعة القيادة

الطبيعة التي يصعب بل يندر وجودها، طبيعة قيادية، لديها السلطة وتمارسها بمهابة، دون أن يشعر أحد من الأفراد في التنظيم بسطوتها، أو بهراوتها، أنهم يرون في القائد أنفسهم وروحهم الجماعية وشخصيته الديناميكية المحبوبة، دون أن يرون هراوته، فقد تحقق ما تهدف إليه قوة السلطة بالتلويح بها لا بهراوتها وثقلها على الرؤوس والنفوس.

فالقيادة هنا بعيدة عن الأوامر، قيادة رشيدة تعتمد على الحكم الصائب، بينما الأوامر تعتمد السلطة التي تمنحها مراكز التنظيم. ويقبل الآخرون في التنظيم تصرفات القادة عندما يرفضون قيادته ويتأكدون من خبرته، ومكانته ومعلوماته.

إن القوة التي تعطيها السلطة هي جزء أساسي في القيادة، وهي القدرة على ضمان الطاعة غير أن هذا لا يعني أن السلطة الرسمية التي يتمتع بها الإداري تعطيه مميزات وصفات القيادة، السلطة تمنحها الإدارة المركزية العليا ويمارسها الرئيس الإداري بقانون لكن القيادة يخلقها وينميها ويثمرها القائد نفسه وتفرضها شخصيته، مهابته، وعلمه !

---

(١) Steven Cohen , The Effective Public Manager. Jossey-Bass Publishers. San Francisco. London 1988 , P. 8.

٤- أنواع القيادات الإدارية

أ- القيادة الديمقراطية [١]

من المعروف أن الديمقراطية، عميقة الجذور في التاريخ البشري، ترجع في أصولها إلى التاريخ اليوناني القديم، وفي ضوء هذه الأصول وجدوا المصطلح Democracy يتكون من جزأين: Dem وتعني الحكم و Cracy وتعني الشعب، فهي حكم الشعب أو حكم الجماعة، والقيادة الديمقراطية هي التي تنأى عن حكم الفرد، فلا يوجد فرد يستطيع أن يباشر القيادة بمفرده .. يجب أن يميل القادة الإداريون إلى القيادة الديمقراطية، كما تتمثل في مواقف معينة يتأثر فيها العاملون بتصرفات الإداري. بحيث يشترك هؤلاء الأفراد في تشكيل هذه التصرفات.

إن التجارب الإدارية تؤكد أهمية إشراك المساعدين والمرءوسين في الاتفاق على موقف معين، أو في اتخاذ القرارات ولا يعني هذا أبدا الضعف في شخصية القيادة بل تعزيزا لسلطاتها.

لكن علينا أن ننتبه إلى خطورة التمادي والمبالغة في المشاركة الديمقراطية التي قد تؤدي إلى التعطيل في اتخاذ القرارات إزاء موقف معين لا يتحمل التأخير أو التردد. وكثيرا ما تخفق الإدارة في موقف معين لأن القرارات قد وصلت ولكن بعد فوات الأوان!!؟

إن القيادة الجماعية إنما تظهر بنمط السلوك القيادي ويمكن لنا أن نثبت هنا، مظاهر السلوك القيادي للنمط الديمقراطي بما يأتي:-

١- القائد يتشاور مع تابعيه بصدد القرارات التي يمكن اتخاذها.
٢- القائد يساعد ويدعم تابعيه في أدائهم لتحقيق أهدافهم إلى جانب هدف المنظمة فلا تعارض بين الاثنين.
٣- القائد يستمد سلطته وقوة نفوذه من رضى تابعيه وقبولهم الطوعي لقيادته.
٤- والقائد يؤمن بأن هؤلاء التابعين يمكن أن يوجهوا أنفسهم وأن يبدعوا في أعمالهم إذا ما حفزوا بالطريقة الصحيحة.

-إن الكثير من تصرفات القادة الإداريين هي قدرة شخصية وموهبة طبيعية أثرتها التجارب العملية، أمثال هؤلاء لديهم القدرة أن يقوموا بالتصرفات الصحيحة في الوقت الصحيح. وفي مثل هذا النوع من القادة يفضل القائد أن لا يعطي لمرءوسيه توجيهات مسبقة. وان أعطاهم إياها فهو لا يعطي إلا بمقدار كي يتيح لهم فرصة أكبر ومشاركة أكثر فاعلية في صنع القرارات وتسيير شؤون العمل.

إنهم يطبقون الإدارة الذاتية كتجربة قيادية ديمقراطية كوسيلة لحفز الهمم وترشيد العمل، وضمان الولاء والحصول على أفضل إنتاج، مع إعطاء للعلاقات الإنسانية أهمية كبيرة لرفع الروح المعنوية.

---

[١] عن الديمقراطية السياسية راجع محاضراتنا في الإدارة العامة المقارنة، ص٤٥ وما بعدها.
وراجع كذلك: A. R. Tyagi , Public Administration , P. 327 .

إن القيادة الإدارية الديمقراطية تباشر أعمالها خلال الـروح الجماعيـة التـي تسود مسار التنظيم والتي تثري التفاعل الخلاق بين سياسات التنظيم وخططه وأهدافـه. هنا ينظر القائد لنفسه كمنسق لأعضاء منظمته يعطي لهم فرصة التعبير عـن آرائـهم ومواقفهم، وهو يظهر كممثل لهم ، أمين على مصالحهم أمام المستويات الإدارية العليـا لا كرئيس لهم. مما يقوي قنوات الاتصال بهم.

ب- القيادة القريبة للسلوك الديمقراطي

وقد تجد سلوكا قياديا يقترب من النمط الديمقراطي فهو يفكر في المشكلة ثـم يعرضها على المرءوسين لإشراكهم في اقتراح البديل أو تطوير المقترح. يـترك لـهم حرية التفكير في البدائل وتقويمها، واختيار أفضلها، لكنه في الوقت نفسه يحدد ضوابـط وحدود لتصرفات التابعين، فهو قادر على أن يشرك العاملين معـه فـي صنـع قـرار ومناقشته، سبق أن وضعته سلطة أعلى ! فهم يضعون القرار ولكن فـي حـدود أطـر وضعها القائد هو نفسه.

ج- القيادة الاستبدادية

وهي القيادة التي يسلك فيها القائد سلوكا أوتوقراطيا، تسلطيا، يتخذ من خلالـه القرارات بنفسه وعلى انفراد دون مشاركة المرءوسين ولو حتى عن طريق تقديم الآراء والمقترحات فالقائد هنا هو الذي يخطط وينفذ ويملي أساليب العمل وهـو الـذي يحـدد أوجه نشاط المنظمة دون استشارة لأعضاء التنظيم، إن القائد هنا:-

١- هو الذي يتخذ القرارات ويفرض تنفيذها بقوة سلطته.
٢- وهو الذي يتم جميع مراحل عملية اتخاذ القرارات ثم يحـاول إقنـاع المرءوسـين بقبوله.
٣- كما يعطيهم فرصة لمناقشته من خلال تساؤلاتهم عن مضمونه.
٤- وقد يطلب القائد في هذا النمط من السلوك القيادي آراء ومقترحـات المرءوسـين ويكثر الثناء لهم، دون أن يشركهم في اتخاذ القرارات. وبذلك يقترب هذا النمط ممـا يسمى بـ : القيادة التسلطية الصالحة.

د- القيادة المقترحة

والمقترحة عندي بعد مقارنة القيادات مع بعضها هي القيادة التي يلقـي فيـها القائد أقل قدر من الأوامر للأشخاص الذين يقودهم ولا يتدخل كثيرا في حريتهم. ويعـد نفسه عضوا داخل الجماعة، لكن الجماعة تنظر إليه وكأنه العضـو المثـالي الـذي لا يتساوى مع أي فرد فيهم، بقوة شخصيته، مرونته، علاقاته، إنسـانيته، قدرتـه علـى التفكير والحسم والمجادلة بالحوار الهادئ، إنه القائد الذي نجح بين أتباعـه فصـاروا يعتقدون أنه يستطيع القيام بما لا يستطيعون هم القيام به. إنه أحد زملائـهم المتمـيز عليهم ، الزميل الذي لا يمكن الاستغناء عن مشورته وقدراته وخبراته في تسيير التنظيم بدرجة عالية من الفاعلية القيادية.

إن القائد المثالي في تصوري هو قائد الاوركسترا، الاوركسترا التـي تعـزف أروع السمفونيات، تتدفق كالماء النقي من النبع، كموجات الضوء الـهادي، كإنسـياب

الغدير دون أن تستطيع أن تعرف وأنت تسمع من أي قطع تصدر هذه الألحان، إنها مجموعة متكاملة على مختلف الآلات الصغيرة والكبيرة الهادئة والعالية الطبقات، كلها تعزف في هذا اللحن الرائع، فمن يقودها.

القائد هنا، شخص واحد يعطي بالإشارات التوجيهات لجميع الجالسين مع الآتهم الكل ينظر إليه ويتسلم منه التوجيه القيادي دون أن نراه وأنت تسمع السمفونية لا تشعر بسطوة قائد الأوركسترا وسلطته وتنظيمه لكنه في واقع الحال هو السمفونية كلها، ولولاه لاضطربت الفرقة برمتها إنه يمارس دوره القيادي بالانسجام مع الكل، الكل يفهمونه والكل يشعرون أنه منهم وما يحمل من عود صغير، ما هو إلا عود ينقل من خلاله تحياته لهم وتبريكاته في النجاح إنه عود القيادة لا هراوتها.

القائد المقترح هو الذي يمسك التنظيم من الوسط دون أن يشعر التابعين بهيمنته وسلطته، القائد الذي يوازن بين أهمية التركيز على العمل دون إهمال التركيز على الجانب الإنساني للأفراد.

٥- صفات القائد الإداري[١]

وبودي لو أجعل العنوان، صفات القائد الإداري الناجح فنحن نطرق في هذا البحث مسألة في غاية الواقعية، مسألة القيادة الناجحة في التنظيم، والصفات التي تمتلكها كالقدرة على مرونة التكتيك والذكاء، والحكم الصائب، والتعاون والاستقرار النفسي والسلوكي ، هذه صفات نجدها في الشخصية القيادية، وهناك صفات غير شخصية مثل القدرة على التخطيط، الإشراف، الإدارة، اتخاذ القرارات، القدرة على التأثير الحسن والفاعل في الوسط الوظيفي للتنظيم.

إن هذه الصفات هي الإطار الذي يحكم تصرفات القيادي ويقال أن أصعب التصرفات هي تلك التصرفات التي تجيء في أوقات التغيير أو عدم الاستقرار والذي يعد فيه *التصرف أو اتخاذ القرار* نوعا من المخاطرة.

لقد كتبوا الكثير عن القيادة ودورها، وكل ما كتب يكشف عن حقيقة مهمة، وهي أن هناك كمية ضخمة من الدراسات النظرية والتطبيقية التي تعكس الأهمية لهذا البحث في الإدارة العامة، دراسات تثير السؤال المهم: عن السمات التي يجب توافرها في الرئيس الإداري كي يرتقي إلى موقع القائد الإداري؟

أ- كليتون وماسون

وقد أورد كل منهما الصفات التي يجب توافرها في القيادة الإدارية كما يأتي:-

١.الصحة والفاعلية.

٢.القدرة على تحمل عبء المسئولية والرغبة في تفويضها.

٣.الدافع أو الحافز.

---

[١] للتوسع في هذا الموضوع يراجع: د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ٢٠١. د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ٣١٥ . د. المصري، أساسيات في دراسته، ص٤١٤. د. الدوري ود.الاعرجي، مبادئ الإدارة العامة /١١٥ . وعن صفات القائد الإداري في القيادة الجامعية، راجع دراستي: الإدارة الجامعية، تجربة جامعة عدن، ص١٩ وما بعدها.

٤. الطموح المشروع.
٥. الذهنية المتفتحة.
٦. المثابرة والإصرار على إنجاح التنظيم.
٧. المبادأة.
٨. الشجاعة.
٩. القدرة على التنظيم.
١٠. الاجتهاد في إيجاد الحلول المناسبة لبعض المشكلات.
١١. القدرة على التحليل والتقويم.
١٢. الاهتمام والإحاطة بالموضوع المطروح للمناقشة.
١٣. الشفافية الاجتماعية والقدرة على استيعابها.
١٤. القوة بما فيها القوة الذهنية.
١٥. القدرة في الحكم على الناس وإلزامهم طاعته.
١٦. المعرفة الفنية.
١٧. القدرة على التعاون.
١٨. القدرة على صنع القرارات.
١٩. الشخصية القيادية.

ب- رنسيس ليكرت

وهو يرى أن المدير القيادي الناجح يتمتع بعدة صفات يمكن تصنيفها إلى أربع مجموعات:-

أ- من حيث علاقته بالعاملين:

علاقة تتسم بروح التعاون بعيدا عن أي مظهر من مظاهر الأنانية بروح الود والاهتمام بنجاح من هم بمعيته. بالروح الديمقراطية، منصفا، عادلا في المساعدة لمن يستحقها.

ب-من حيث نشاط المنظمة:

نشاط يستوعب حماسته ورغبته وقدرته للتنظيم.

ج-من حيث المهارة الفنية:

التي تساعده لكي يكون مخططا ومنظما مقتدرا على انتقاء العاملين الجدد مع الحرص على تدريبهم.

د- من حيث شخصيته:

فعليه أن يتمتع بشخصية ديناميكية حسنة، قادرة على استيعاب ظروف التنظيم، ومشاعر وقدرات العاملين.

وأنا ألاحظ هذه الصفات كما تلاحظ أنت معي أنها أشبه بلوحة متكاملة الصفات لا يمكن أن تأخذ جزءا منها، منفصلا عن بقية الأجزاء. فالعاملون في المنظمة، ونشاط ومهارة قائدهم وديناميكية شخصيته وروحه وعقليته الاستيعابية لكل ما يدور حوله،

كلها منظومة قيادية يكمل بعضها البعض الآخر. كلها تكمن في شخصية القائد الإداري الناجح وتتضح من خلال نشاطه القيادي في المواقف المختلفة.

أخيرا ما هي الصفات التي يجب توافرها في القائد الإداري[1]؟ تمايزت الآراء في هذا الشأن وظهر نتيجة لهذا التمايز اتجاهان الأول تمثله النظرية الذاتية " نظرية الخصال " والآخر " النظرية الموقفية".

ج- النظرية الذاتية " نظرية الخصال "

ويشير أنصار هذه النظرية إلى وجود مجموعة خصائص مشتركة يجب أن تتوافر في القائد الإداري وان كان كل واحد منهم يختلف في طبيعة هذه الخصال وصياغتها، نذكر منهم:-

شيستربارنارد: الذي يرى أن هناك خصائص مهمة للقيادة يجب توافرها في القائد الإداري الإنموذج مثل:

- الحيوية في العمل وقوة التحمل.
- الحزم الإداري والقدرة على الحسم والتقدير.
- الإقناع، أي القدرة الذاتية على احتواء الآخرين وكسب طاعتهم وقناعاتهم.
- المسئولية، مسئولية اتخاذ القرار والعزم على تحقيقه.
- حيوية القدرة الذهنية وتوظيفها في العمل القيادي.

ريتشارد ويل: وعنده خصائص القيادة قد تكون:-

خصائص فطرية: تتوافر في الشخص قبل أن يبدأ بممارسة مسئولياته، مثل الخلق النقي، وحدة الذكاء، والقدرة على الحدس.

د- النظرية الموقفية

ويرى أنصار هذه النظرية أنه لا توجد هناك سمات عامة أو صفات مشتركة يجب توافرها في الشخص حتى يرتقي إلى القدرة القيادية. ذلك أن صفات القيادة هي صفات نسبية تختلف باختلاف المواقف الإدارية التي يتعرض لها كل رئيس إداري. فالمواقف المتغيرة تؤدي إلى الاختلاف في الصفات التي يجب توافرها في القيادة.

كما تختلف هذه الصفات باختلاف طبيعة العمل الذي يتولاه القائد الإداري، فسمات القائد السياسي تختلف عن سمات القائد الجامعي[2] الذي تفرض عليه مسئوليته أن يكون ملما " بتوجيهات القيادة العليا وأفكارها، ورغبات وحاجات ومتطلبات المجتمع وان يوفق بين المهتمين "[1]إن هذه النظرية تربط الصفات المطلوبة توافرها بالموقع القيادي الذي يشغله القائد الإداري الناجح في الموقع " أ " ، قد لا يصلح للموقع القيادي المغاير في " ب " .

---

[1] يوجزها بعضهم بالخبرات، الخبرة الإدارية، الفنية، الأفق الواسع، المرونة، القدرة على التحليل واتخاذ القرارات، الشخصية، القدوة الحسنة للمرءوسين.

[2] راجع دراستي: الإدارة الجامعية، ص١٩.

[1] الإدارة الجامعية، ص١٩ وما بعدها.

فلا توجد خصائص عامة للقيادة تشمل الجميع، فهي خصائص ترتبط بالموقف والموقع والظروف المحيطة بالحالة كلها. ومن هنا انبثقت الحكمة الإدارية القائلة "يوضع الرجل المناسب في المكان المناسب".

ومع أننا نقر هذه الحقيقة. ولكننا نؤكد أن هناك صفات عامة مشتركة يجب توافرها في كل قائد مع مراعاة تغير الموقع والظروف والمستجدات لكل حالة على انفراد. إن وجود خصائص معينة ترتبط بالموقع والموقف والظروف لن يلغي خصائص عامة يجب توافرها في كل من يحاول أن يرتقي الموقع القيادي مثل:-

١- أن يكون نقي الشخصية في مسار حياته.
٢- مشبعا بفكرة الروح الجماعية، مرهف المشاعر.
٣- طيب الخلق، حسن السلوك.
٤- عادلا في تعامله.
٥- الصحة والعافية التي توفر له، الديناميكية في العمل.
٦- قدرة على التحمل في الظروف الطارئة.
٧- متفائلا، تفاؤلا يجعل لكل الظروف حالاتها.
٨- الاهتمام بمشكلات من يشتغلون في معيته ومشاعرهم.
٩- منتبها للفروقات الفردية لمن معه منميا لطاقاتها لمصلحة العمل وخدمة للتنظيم.
١٠- ومع تفاؤل الروح المرحة، التي تدخل الطمأنينة على الطرف الثاني.
١١- أن يكون هادئا في الأزمات، متوازن التفكير، سريع الحسم في أوقات الخطر.
١٢- أن يبتعد عن روح التسلط والاستبداد في الإدارة.
١٣- حيوية الذكاء والقدرة على ربط التنظيم من الداخل، بقنوات تزيد في تماسكه مع نفسه ومع المنظمات المرتبطة به، القريبة من عمله.
١٤- روح المبادرة في اتخاذ القرارات وتنفيذها.
١٥- وحدة السلوك مع أهداف التنظيم ومع الصالح العام.
١٦- أن يكون ملما بالعلوم الإنسانية الماما بعيد الغور التي يمكن الاستعانة بها في التعامل مع السلوك العام للعاملين معه.
١٧- أن يكون ميالا للاستعانة بأهل الخبرة الفنية والأجهزة الإدارية، وان كان على اختصاص فني في المهمة القيادية التي يتولاها فقد يستفيد من مهارات[١] هؤلاء الأشخاص ويوظفها لقراره.

٦- المهارة القيادية

في حياتنا المعاصرة تعد القيادة الفاعلة إحدى المميزات الرئيسة التي يمكن عن طريقها التمييز بين المنظمة الناجحة وغير الناجحة. القيادة هي المنظمة الوحيدة التي

(١) تقسم المهارات إلى ثلاث: المهارة الفنية، السلوكية الفكرية أو السياسية (د. شيحا، أصول الإدارة العامة / ٣٣١. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة / ٤٢٤ وما بعدها.

تتسلم المؤشرات الخاصة بمسار العمل كلها، لتعطي في ضوئها وتنظم، هـــي الاســتلام والإرسال والمراقبة معا.

فعملية القيادة لا تقوم إلا بوجود " من يقود " ومن " يقاد " والكل باتجاه هـدف مشترك مطلوب تحقيقه في إطار ظروف وموقف معين. فهل يمكن القول بـــأن القيــادة تحتوي على أربعة مقومات هي:-

١. القائد.
٢. المقود (التابعون).
٣. الهدف المشترك.
٤. ظروف الموقف.

والقائد الماهر، أو مهارة القائد إنما تتوضح في كيفية تعامله مع هذه المقومات الأربعة لكي ينجح بدوره وبأسلوب فاعل في الموقف القيادي المعين المطلوب إنجازه.

لقد أشار كونتز (١٩٨٠م) أن المهارة القيادية هـــي مجمـوع / ٣ / قــدرات رئيسة.

١- القدرة: على استيعاب أن الإنسان تحكم سلوكه دوافع ومحفزات تختلف مـــن وقــت لآخر، ومن موقف لآخر.

٢- القدرة: في التعامل مع الأفراد أو الجماعات، بشكل يستخدمون فيـــه كــل قدراتــهم لتحقيق الهدف المشترك.

٣- القدرة: على تهيئة المناخ الملائم الذي يحقق أحسن استجابة مطلوبة منهم، مناخـــا يضع دوافعهم ورغباتهم في صلب الاستجابة هذه.

إن المهارة القيادية لا تلجأ إلى التهديد إلا نـــادرا، تؤمــن بآدميــة بنــي آدم وشخصيته ولا تستخدم من ألفاظ المخاطبة إلا ما ينسجم ويتماشى مع شخصية العــاملين معه، والقائد وإن تفوق على الجميع، ترى مهارته تفرض عليه أن يــتردد كثــيرا فــي إظهار أي مظهر من مظاهر التفوق، إنه السلوك المهذب الذي يبتعد عن إصدار الأوامر، ولكنه لا يتردد في أن يثير الكثير من التساؤلات عند تابعيه، والكثير من الحوارات التــي تتجه جميعها بقصد اتخاذ موقف معين يبتغيه القائد ويرنو إلى تحقيقه.

٧- القيادة روح الإدارة العامة

تطرح مشروعات الأعمال الكبيرة والإدارات الحكومية وغيرها من مؤسســـات ثقة كبيرة في الإداريين الذين يعملون فيها. ومن المفروض أن يقوم هؤلاء الإداريـــون بالقيادة الرشيدة[١] حتى تقوى المنظمات التي يعملون بها - وبشكل واضح - من دعائم المجتمع. وهناك الكثير من القادة الإداريين الذين أثـبتوا كفاءة عالية، وسمعة طيبة في الوسط الذين يعملون فيه.

[١] القيادة الرشيدة، سنعود لهذا الموضوع في صفحات لاحقة.

ولأن الإدارة العامة، روحها القيادة، أكثرت الدراسات عنها[٢]، وتعمق الاهتمام بها، ولا يقتصر هذا الاهتمام على دراسة المشكلات التي تواجه القادة الإداريين وتحليلها، بل تحاول الإجابة عن أسئلة مهمة وحيوية في نطاق القيادة وإطار كروح ديناميكية في ماكنة الإدارة العامة، أسئلة تتطلب الإجابة:

من أين يأتي هؤلاء القادة؟

وكيف يمكننا تنمية هذا العدد المطلوب من القادة؟

وما هي درجة التدريب التي يجب أن يحصلوا عليها؟

وكيف يتم اختيارهم؟

وكيف نشعر بالقادة الأكفاء الذين يستحقون الترقية؟

كيف يمكن التخلص من القادة الذين لم يظهروا نجاحا؟

القائد شخصية متميزة وذات مواهب دفينة، تنتظر الفرصة المواتية، لكي يضع مواهبه موضع التطبيق، وكلما خطا خطوة نحو النجاح، كلما إزداد قربا من المكانة القيادية المتميزة، فالصعود إلى هذه المرتبة، يمر بالمرتقي الصعب !! حيث التفكير الدائم فيما يدور حوله، وتقويم نجاح التنظيم للذين يعملون معه.

وتعد عملية التقويم التي يقوم بها القيادي في منتهى الأهمية خاصة إذا اعتمدت على توقع الحوادث والتنبؤ بها.

يسأل الإداري نفسه هذا السؤال: إذا إتبعت هذه السياسة أو طبقت تلك الخطوة فماذا يمكن أن يحدث وكيف يستفيد منها التنظيم، وما هو الطريق الذي تسير فيه بقية الإدارات، وما هو رد الفعل المتوقع من جراء سياسة العمل الجديدة؟ فالقائد الإداري، هو أعلم الناس باتجاه التنظيم، وبسلوك الأفراد الذين يعملون في هذا التنظيم، وهو أقدر الناس تأسيسا على ما قلنا، على التنبؤ الدقيق بالحوادث المستقبلية.

لا ريب أن توقع الحوادث يعد من أصعب المهمات على الإطلاق، وتأتي التوقعات في بعض الأحيان في منتهى الدقة. وفي أحايين أخرى تنحرف بنسبة عالية مما يسبب الكثير من الخسائر والمشكلات، ولكن كيف نستطيع أن نزيد من قدرتنا لكي نتنبأ ونتوقع بصورة أأمن وأفضل[١] ؟

هنا تتقدم الشخصية القيادية لكي تقرأ المرئي من الأمور وغير المرئي لكي تحسب الحسابات بدقة سواء أكانت حسابات داخل التنظيم أم حسابات خارج التنظيم لكنها تتشابك معه وتتفاعل مع وهجه[٢] !

فأنا لا أبالغ إذا قلت أن الشخصية القيادية هي روح الإدارة العامة وقلبها النابض بديناميكية فاعلة وكلما انتظمت دقات القلب وبحيوية مستمرة كلما إتجه التنظيم نحو النجاح وبثمر جيد. ولكن ما هي وظائف القيادة بالتحديد؟

---

[٢] راجع عنها: المغربي، وآخرون، أساسيات في الإدارة، ص١٦٣.

[١] راجع: دنكان، أفكاره عظيمة في الإدارة، ص٩٧.

[٢] راجع تفاصيل أوسع: د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ١٨٦. د.شيحا، أصول الإدارة العامة، ص٣٢٠.

٨- <u>وظائف القادة الإداريين</u>

إذا كانت " القيادة الإدارية " هي روح الإدارة العامة، فما هي وظائف من يتولى مهماتها الصعبة، ما هي وظائف من يوجه الإدارة العامة وينسق بين مختلف نشاطاتها، ما هي وظائف القائد الإداري؟ وما هي مسئولياته بالتحديد؟ وما هي الأعباء الملقاة على عاتقه لكي يتولى المهمة الديناميكية الفاعلة للتنظيم برمته!

إن وظائف القائد الإداري كثيرة، وهذا أمر طبيعي فالقائد الإداري تجد لمسات شخصيته، وسلطته في كل مفصل حيوي في المؤسسة التي يتولى قيادتها، لأن القيادة الإدارية هي كل شيء في تنظيم الوحدة الإدارية، تجدها في: التوجيه، والرقابة، في التنسيق، والتخطيط، وأهم من هذا كله، تجد أثر القيادة في التوقعات.

ولدينا ثلاث مجموعات من التوقعات وهي:-

١.توقعات التنظيم.
٢.توقعات الفرد.
٣.توقعات الغير.

وهذه التوقعات تختلف من منظمة إلى أخرى، فتوقعات التنظيم في منظمة إدارة عامة تختلف عن تلك التي نجدها في منظمة أعمال خاصة لاختلاف الفلسفة الإدارية لكل منهما ولاختلاف أهدافها، كذلك قد تختلف توقعات الآخرين، فالآخرون في منظمات الإدارة العامة قد يضم المجتمع ككل بتقاليده وأوضاعه، وقد يكون الآخرون في منظمة أخرى للمرءوسين داخل حدود المنظمة.

لهذا تجد أن أولى المشكلات التي تظهر في الجهاز الإداري هي مشكلة القيادة والقائد، ليس بقصد أن يراقب تنفيذ الوظائف وفقا للخطوط الموضوعة أو ليتأكد من مدى مطابقتها مع الأهداف الموضوعة ولكن ليمد التنظيم بدفقة للحياة ويكون مسئولا عن الحالة المعنوية السائدة بين العاملين فهو القائد الربان، هو القيادة المسئولة عن النتائج، وعن مسار العمل برمته! بوتائر عالية، ومتوازنة، وبحماسة!

وقد يساء توجيه الحماسة، ولكن لا يمكن أن نتصور قيادة بدون حماسة. ويلاحظ أن المنجزات الفاعلة للقادة تكون أصعب عندما يزيد حجم التنظيم وعندما يزيد التعقيد، وفي هذه الحالة، يتطلب الأمر وجود القيادة الرشيدة، فهل يعد الرشد الإداري من وظائف القيادة[١] .

<u>مفهوم الرشد الإداري ؟</u>

أنا أعتقد ومن خلال تجربتي في جامعة عدن أن الرشد الإداري صفة من صفات القيادة الإدارية ووظيفة من وظائفها فوظائف القائد الإداري لا يمكن أن تتحقق بدون شخصية قيادية، ترتقي إلى مستوى لائق من الرشد الإداري Administrative Rationality فقد مرت أساليب الإدارة المستخدمة في المنظمات العامة، بتطورات عديدة انتهت في الوقت الحاضر إلى أسلوب تحليل التكلفة والعائد Cost - Benefit

---

(١) د. رشيد، نظرة الإدارة العامة

Analysis الذي يقوم أساسا على منطق التحليل العلمي الكمي عند الدراسة والتقويم والمفاضلة بين البدائل المتاحة.

وقد أتاح هذا الأسلوب للقائمين على إدارة تلك المنظمات فرصة أكبر لاستخدام الأساليب والأدوات الرياضية الحديثة كالبرمجة الخطية ونظرية المباريات ونماذج المحاكاة في ترشيد عملية حل المشكلات ورفع فاعلية عملية اتخاذ القرارات.

إن استخدام منطق التحليل الكمي يعد السبب الرئيس في تأهيل قيمة "الرشد" كمقوم أساس في عملية اتخاذ القرارات في منظمة الإدارة العامة، وأصبح عرفا عاما في تلك المنظمات وصف القرار الإداري بالرشد إذا جاء موافقا لمسوغاته وللهدف الذي يحققه، بمعنى أن يكون موضوعا ومقصودا، ومحسوبا بدقة ولكن ما هي طبيعة الرشد الإداري؟.

ويعد التقسيم الذي قدمه هربت سايمون (١٩٥٧م) لصور الرشد من أهم التقسيمات المعروفة. فهو يقسم الرشد في القرارات الإدارية القيادية إلى ستة أنواع:-

أ- <u>القرار الرشيد موضوعيا</u>: وهو القرار الصحيح الذي يؤدي إلى تعظيم قيمة معينة في موقف معين.

ب- <u>القرار الرشيد شكليا</u>: وهو القرار الذي يعظم طريقة التوصل إلى القيمة المعينة في إطار المعرفة المتاحة.

ج- <u>القرار الرشيد بطريقة واعية</u>: وهو القرار الذي يقوم على عملية واعية لتطويع الوسائل لتلائم الغايات المرجوة.

د- <u>القرار الرشيد " عمدا "</u>: وهو القرار الذي يقوم على عملية مقصودة لجعل الوسائل ملائمة للغايات.

هـ- <u>القرار الرشيد تنظيما</u>: وهو القرار الموجه كلية لتحقيق أهداف التنظيم.

و- <u>القرار الرشيد على أساس شخصي</u>: وهو القرار الموجه كلية لتحقيق الأهداف الشخصية أو الذاتية لمتخذ القرار.

وفي هذا الإطار يعد سايمون أن الرشد الإداري أو القرار الرشيد إداريا هو ذلك القرار الذي يجمع بين صفتي الرشد التنظيمي والشخصي. فالقائد الإداري هنا، يحاول دائما المحافظة على التناسق والتوازن بين أهدافه الشخصية وأهداف التنظيم بطريقة تؤمن له الصحة النفسية وتساعده أيضا على الاحتفاظ بمركزه داخل التنظيم ، وفي الترقي إلى مستويات أعلى داخل المنظمة.

إن الرشد الإداري يتضمن في جوهره تحقيق ذلك التوازن بين الأهداف الشخصية لشاغل المركز الإداري، والأهداف العامة للتنظيم ككل.

يقع على عاتق القائد الإداري القيام بأعباء كثيرة تختلف باختلاف مستوياتهم القيادية وقدراتهم، بذلك يكون من العسير حصر وظائف القيادة وتحديد مهماتها وفقا لأنموذج معين، لكنه يمكن، في الأقل، تحديد الوظائف العامة التي تمثل القاسم المشترك

بين جميع القادة لكونها مهمات مشتركة للقادة الإداريين على اختلاف مستوياتهم ومواقعهم وطبيعة المنظمات التي يقومون على إدارتها.

وتنحصر الوظائف المشتركة[1] فيما تنتظم العملية الإدارية على القيام:- بالتخطيط، والتنظيم، والتوجيه، والتنسيق، والاتصال والرقابة.

ويقول بعضهم أن عمل القادة الإداريين يلتقي في ثلاث مجموعات هي:- التخطيط، التنظيم والرقابة. والتخطيط كما وضحت يتضمن تحديد ما يجب عمله في المستقبل وكيف يتم هذا العمل، وأين، ومن المسئول؟ أما عن التنظيم فهو عملية خلق الظروف الضرورية لكي يتم التنفيذ الفاعل والاقتصادي لهذه الخطة. وتعرف الرقابة بأنها عملية تنظيم للنشاط وللتأكد من تنفيذ العمل حسب الطريقة التي وردت في الخطة، أو بمعنى آخر أنها عملية مقارنة بين أرقام الخطة وبين الأرقام الحقيقية التي تعبر عن المنجزات الفعلية.

ويقدم الباحث نيومان خمسا من وظائف القادة الإداريين وهي: التخطيط، التنظيم، تجميع المواد، التوجيه عن طريق إصدار التعليمات، وتهيئة العلاقات الشخصية مع المرءوسين، والرقابة.

أما الأستاذ برنارد فيجمع عمل القيادة الإدارية تحت ثلاثة عناوين:-

أ. تدعيم الاتصال بالتنظيم.

ب.ضمان الحصول على الخدمات من العاملين في التنظيم.

ج.تشكيل الأهداف.

ويوسع بعضهم[1] من وظائف القادة لتشمل: التفتيش، جمع المعلومات والحقائق، التخطيط، إعداد الإجراءات، التنسيق، التقسيم، تفسير الخطط والإجراءات، الإشراف على العمليات الفنية، شئون الأفراد، العلاقات العامة، الاستشارات المهنية، المفاوضات، الجدولة، وسوف نركز في وظائف القيادة على:- التنسيق، الاتصال، الرقابة، وهذا ما سوف ندرسه في الفصل الثاني من الباب الثالث.

---

[1] د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص٣١٢ وما بعدها.
د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص١٤٢. د. المصري. أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص٣٨١.
د. عادل، د. زهير، الإدارة العامة، ص٤٨، د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٥٢ وما بعدها.

[1] دراكر، الإدارة للمستقبل، ص١٨٣.

الفصل الثاني

وظائف القيادة

١- التنسيق
٢- الاتصال
٣- الرقابة

أ- مفهوم التنسيق

يعرف الأستاذان موني ورايلي التنسيق على أنه: تحقيق العمل الجماعي، وتحقيق وحدة العمل والتصرف في اتجاه هدف محدد ومتفق عليه. وقيل هو: وظيفة بمقتضاها يستطيع الإداري أن ينمي هيكلا من الجهود الجماعية والمشتركة بين المساعدين والمرؤسين ويضمن تحقيق وحدة التصرفات في اتجاه هدف مشترك.

ويمارس التنسيق دورا مهما في تحقيق أهداف الإدارة العامة ويتوقف على حسن التنسيق إنجاز الأهداف بأعلى درجة من الفاعلية، لذلك فلا نعجب أن نجد موني ورايلي ينظران إلى التنسيق بوصفه المبدأ الأول كالإدارة، والى بقية المبادئ بوصفها مبادئ مساعدة. فهو يمارس في النشاطات الإدارية كافة.

والقائد الإداري هو الذي يقوم بمهمة التنسيق في حدود وحدته، فيوزع الاختصاصات بين مرعوسيه ويعمل على تنسيق الجهود بين جميع الأقسام حتى يتم تحقيق أهداف المنظمة بشكل متكامل. وإذا كان التنسيق يعد بحق وظيفة رئيسة من وظائف القادة الإداريين، فهو في الوقت نفسه وسيلة من وسائل تحقيق أهداف المنظمة، فلتنظر إلى تعريف التنسيق أو ماهيته لنرى حدود عمله.

وإذا كان موني ورايلي يضعان للتنسيق تعريفا فهو: تحقيق العمل الجماعي وتحقيق وحدة العمل. فهناك من يراه بأنه: التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك، وبث الانسجام بين أفرادها، بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده في تحقيق الغاية المشتركة.

أو أنه: التدريب المنظم لجهود الجماعة للوصول إلى وحدة العمل من أجل تحقيق هدف محدد[١] .

ب- أهداف التنسيق

يهدف التنسيق إلى أن يمسك خيوط التنظيمات الإدارية كلها، ليعمل منها بوصلة باتجاه تحقيق الأهداف المرسومة بأعلى درجة من الكفاية وبأقل تكلفة ممكنة. هذا هو الهدف الأساسي لكن ثمة أهداف أخرى مثل:

---

(١) يونس، دراسات في الإدارة العامة، ص٣٣٣-٣٣٨؛ رفعت + بسيوني، علم الإدارة العامة، ص٣٣٠.

- **منع التعارض في الاختصاصات**

مثال على ذلك التعارض الذي يقع كثيرا - في العالم الثالث خصوصا - في العمل بين مصلحة المجاري من جهة ومصلحة الطرق من جهة أخرى.

- **منع الازدواج في الأنشطة الإدارية**

فقد يحدث أن تتعدد المنظمات الإدارية التي تقوم على تحقيق أهداف واحدة أو متشابهة في مثل هذه الحالات يعمل التنسيق على تنظيم وتوحيد جهود هذه المنظمات حتى يتم الوفاء بالأهداف المشتركة بأقل جهد وبأقل تكلفة.

- **منع المنافسة**

فقد تتنافس المنظمات الإدارية في الحصول على المصدر اللازم لها من" مواد أولية أو عنصر بشري " فيعمل التنسيق في هذه الحالة على التوفيق بين احتياجات هذه المنظمات وتحديد أوليات الحصول عليها.

ج- أنواع التنسيق

تختلف أنواع التنسيق فهناك:

- التنسيق الداخلي والتنسيق الخارجي: والداخلي هو الذي يتم بين الفروع والأقسام المختلفة التابعة لمنظمة واحدة لغرض إيجاد نوع من التوافق والانسجام بين نشاط الأفراد داخل كل فرع أو قسم وبين نشاط الأفراد في الفروع والأقسام المختلفة داخل المنظمة.

  ويقصد بالتنسيق الخارجي إيجاد نوع من التوافق والانسجام بين أوجه نشاط المنظمة الواحدة ككل، وبين أوجه النشاط الذي تقوم به غيرها من المنظمات على اختلاف مستوياتها. ومثال على ذلك التنسيق الذي يتم بين المحافظات أو بين المحافظة والمدن والقرى الداخلة في ولايتها.

- التنسيق الرأسي والتنسيق الأفقي: والرأسي هو الذي يربط أعلى سلطة في المنظمة الواحدة (المدير العام) مثلا، وأسفل سلطة في التنظيم كرئيس الفرع. أما الأفقي فهو التنسيق الذي يتم بين المستويات المتماثلة في المنظمة الواحدة. ومثال ذلك التنسيق بين إدارات المخازن لإحدى شركات القطاع العام.

د- مبادئ التنسيق[1]

أ- أن يكون هناك تناسبا تصاعديا بين ضرورة التنسيق وحجمه وضخامة نطاق الإدارة.

ب- ازدياد الحاجة إلى التنسيق مع أتساع مبدأ تقسيم العمل في التنظيم.

ج- هناك ارتباط عفوي بين التنسيق وهيكل التنظيم.

د- يعتمد التنسيق السلطة التي يمنحها التنظيم للإداريين حسب مراكزهم المختلفة كما يعتمد على كفاءة المرءوسين.

هـ-كلما أزداد وعي أفراد التنظيم وفهمهم كلما سهل تحقيق التنسيق.

---

[1] الغمري، الإدارة، ص٣٦٥ وما بعدها.

و- مرونة التنسيق لمجابهة المتغيرات.
ز- كلما زادت حيوية طرائق الاتصال كلما نجح التنسيق في هدفه.
ح- كلما زادت روح التعاون بين أفراد التنظيم كلما أدى ذلك إلى سهولة التنسيق .
ط- يجب أن يبدأ التنسيق مبكرا عند إعداد الخطة.
ي- استمرارية التنسيق مع المراقبة والمتابعة المستمرة.
ك- امتداد نشاطه ليشمل وسائل تحقيق أهداف الخطة.
ل- نجاح التنسيق يتوقف على كفاءة القيادة وسلامة البناء التنظيمي للجهاز الإداري ومتانته.

هـ- السلطة المسئولة عن التنسيق ووسائل تحقيقه

لا نستطيع القول أن القيادة في حد ذاتها هي الأداة الوحيدة لتحقيق التنسيق، إلا أن وظيفة التنسيق لا يمكن فصلها عن القيادة بحيث إذا تكلمنا عن إحداها فلابد وأن يتضمن الإشارة إلى الأخرى. ولابد أن نقول بوضوح تام إن تحديد السلطة، المراجعة، الاختبار، الاتصال هي خطوات وإجراءات تتصل بصميم عمل القيادي في التنظيم.

ومن مهمات القيادي أن يستوعب مسئولياته ويتحملها لتحقيق التنسيق المطلوب. وله أن يحقق ذلك إذا استطاع أن يوجه جهوده لتحقيق هذا الهدف. فما هي الطريقة التي تستطيع فيها القيادة الإدارية أن تحقق أهدافها؟ إن واقع الحال يشير أنه لا توجد طريقة يمكن أن تحل محل الجهود الشخصية والتفكير الشخصي.

وإذا أمعنا في النظر سنجد مسئولية التنسيق تقع على عاتق كبار الإداريين. ولا يقتصر الأمر على القائد الإداري الذي يعمل في قمة التنظيم. ولكن سنجد أن أي إداري مسئول وفي أي مستوى تنظيمي مسئول عن تحقيق / التنسيق / للأعمال والنشاط الذي يقع من صميم اختصاصه. ويظهر بجانب مسئولية / التنسيق / مبدأ آخر يطلق عليه وحدة القيادة أو وحدة الرئاسة حيث أن تعدد القيادات سوف يؤدي إلى حالة من التخبط في اتخاذ القرارات وإلى التعارض فيما بينها.

إن وجود القيادي الواحد معناه أنه الملجأ الأخير للسلطة الذي يمكن القضاء على أسباب التعارض. إن القيادة هي صاحبة السلطة التي تمكن الإداري من التنسيق بين المهمات وبين الأفراد. مع علمنا أن التنسيق كمهمة قيادية يختلف في مستوياته.

فقد يكون التنسيق على مستوى الدولة ككل أي على مستوى الجهاز الإداري للدولة بأكمله، وقد يكون التنسيق في حدود وحدة إدارية واحدة، أو وحدتين. ولهذا سوف نشير للسلطة المختصة بالتنسيق على مستوى الجهاز الإداري للدولة ككل، ثم نشير بعد ذلك إلى التنسيق المتعلق بالمنظمات الإدارية داخليا وخارجيا.

- التنسيق في الجهاز الإداري للدولة[1]

تختلف السلطة المختصة بالقيام بعملية التنسيق فيما يتعلق بالجهاز الإداري للدولة باختلاف النظم السياسية للدول، إذا تختلف هذه السلطة في النظام البرلماني،

---

[1] د. حسن، الإدارة، ص٤٠٧ وما بعدها.

حيث تكون سلطة التنسيق رئيس مجلس الوزراء، يعاونه عدد من المكاتب أو اللجان المختصة عنه في النظام الرئاسي، حيث تكون سلطة التنسيق من اختصاص رئيس الدولة بمعاونة بعض الهيئات واللجان. فرئيس الدولة يمثل محور السلطة، ويحتل مكانه مجلس الوزراء في النظام البرلماني.

- التنسيق على مستوى المنظمات الإدارية

لكي تنجح المنظمة في تحقيق أهدافها لابد للقيادة الإدارية من أن تمتلك قدرة وكفاءة عاليتين للتنسيق بين أقسام المنظمة وفروعها، أو بين المنظمة وسائر المنظمات التي ترتبط بها. ولا يشترط قطعا أن تقتصر مهمة التنسيق على القادة الإداريين دون غيرهم، فقد تتولى المهمة التنسيقية أربع مجموعات يمكن ترتيبها على الشكل الآتي:-

١- القيادات الإدارية
٢- المجالس
٣- اللجان
٤- الاجتماعات الدورية لأعضاء التنظيم

- التنسيق عن طريق القيادات الإدارية

حيث يعمل كل قائد في تنظيمه ونطاق إدارته على تحقيق التجانس بين من يعملون معه، والتوفيق بين نشاطاتهم لكي تتحقق الأهداف المرسومة. حتى القيادة العليا والتي تتمثل بالوزير قدر تعلق الأمر بوزارته أو رئيس مجلس الإدارة[٢] فيما يتعلق بالمؤسسات العامة، فإنه يقع عليهم مهمة التنسيق بين الأقسام الرئيسة في الوزارة أو المؤسسة.

ويكون كل واحد منهم مسئولا، مسئولية قيادية، على تحقيق الانسجام والترابط بين رؤساء الأقسام، وتنمية " روح الفريق " الواحد بينهم ولا يضير القائد الاستعانة بأهل الخبرة والتجربة والرأي السديد فيما يعترضه من مشكلات خلال عمله التنسيقي.

وعلى القيادة العليا أن تشرك أعضاء التنظيم في رسم سياسته، وأهدافه وإقناعهم بروح التسائد والترابط لتحقيق أهداف التنظيم.

وهنا يأتي دور القيادات الوسطى " رؤساء الأقسام ومديري الإدارات الرئيسية والمصالح والفروع " كقناة تنسيق بين القيادات العليا، والقيادة في المستويات الدنيا. هذه القيادات لها الدور الفاعل في انسياب العمل ووضع الأهداف موضع التطبيق الفعلي والعملي.

- التنسيق عن طريق المجالس

المجالس التي يتم تشكيلها بين القادة الإداريين في منظمة معينة، أو بين القادة في منظمات متعددة، بهدف تبادل وجهات النظر والعمل على تحقيق الأهداف المشتركة.

- التنسيق عن طريق اللجان

وهناك نوعان من اللجان: -

---

[٢] راجع التفاصيل في: د. عادل، د. مصطفى، الإدارة العامة، ص٥٨ وما بعدها.

الأولى: لجنة المديرين وتعمل بصفة مستمرة داخل التنظيم وتتكون هذه اللجنة من كبار الإداريين في التنظيم.

الثانية: اللجان المتخصصة، وهي التي تبحث في المجالات المتخصصة مثل لجنة الميزانية، ولجنة المديرين لها أهمية:-

أ- في تطبيق أساليب الإشراف لتوحيد التوجيه.

ب- التنسيق بين البرامج طويلة الأمد والقصيرة.

ج- تحقيق المرونة في معالجة الظروف المستجدة.

د- توحيد الخبرات الواسعة للمديرية باتجاه هدف تحقيق حسن مسار التنظيم.

و- الاجتماعات الدورية لأعضاء التنظيم

لغرض تبادل وجهات النظر بين الجميع، فيما يتعلق بتنفيذ الخطوات بين القيادة العليا والقيادات الدنيا. ففي هذه الاجتماعات، تعطى للجميع حرية التعبير والشعور بوحدة روح التنظيم ومشكلاته والقدرة على التعريف والإحاطة بنقاط الخلاف ومشاكله.

إن أحسن طريقة لتحقيق التنسيق هي حضور ممثلي الجماعات الوظيفية والذين يتفهمون ويتأثرون مباشرة بالقرارات، ويعملون على تنفيذ السياسات المرسومة في هذه الاجتماعات.

ز- التنسيق الفعال(١)

هذه الخطوات كلها التي ذكرناها يمكن أن تحقق ما نسميه التنسيق الفاعل ولكن ما هي مقاييس التنسيق الفاعل؟

أولا: لا يمكن تحقيقه عن طريق الأسلوب الاوتقراطي، فلابد من إدارة جماعية.

ثانيا: في التنسيق الفاعل، يتم توحيد جميع الجهود والنشاطات في أجزاء التنظيم كلها.

ثالثا: في التنسيق الفاعل، لابد من استمرارية العمل.

رابعا: يجب أن يكون التنسيق بين جميع الأفراد المتصلين ببعضهم بعض.

خامسا: يتضمن التنسيق العلاقات الخارجية للتنظيم.

إن اللجان، والاجتماعات والمجالس ليست هي الطريق الوحيد لتحقيق التنسيق فهناك السجلات، والتقارير وأشكال الاتصال هذه الأمور كلها تنصب في إطار واحد لتحقيق النتيجة النهائية المطلوبة فلنتعرض إلى الدور الفاعل للاتصال!

٢- الاتصال

أ- مفهوم الاتصال

يعرف الاتصال بأنه: النقل والاستلام مع الفهم للخواطر والتعليمات والمعلومات. هذا هو مفهوم أندرسون بينما يراه نجرو بأنه: العملية التي تجعل أفكار الشخص ومشاعره معروفة للآخرين. ويعرفه فليبو بأنه: العملية التي من شأنها التأثير

---

(١) المصري، الإدارة والمدير العصري، ص٣٣٢.

في الآخرين حتى يفسر فكره بالطريقة التي يعنيها المتكلم أو الكاتب. ويشير بعضهم للاتصال بأنه: العملية الهادفة إلى نقل وتبادل المعلومات التي على أساسها يتوحد الفكر وتتفق المفاهيم وتتخذ القرارات. فهو تبادل الأفكار والبيانات بغرض تحقيق أهداف العمل الإداري. أو أنه بدقة: عملية نقل للأفكار أو المعلومات أو تبادلها مع الآخرين وإشراكهم فيها بقصد تحقيق أهداف معينة[1] أو إذا شئنا الإيجاز: إنه الأداة لتحقيق التنسيق.

وللاتصال ثلاثة عناصر:-

أولا : فرد يبدأ بعملية الاتصال، وهو المرسل أو المتصل.

ثانيا : آخر يقوم بتسلم مضمون الرسالة وهو المتصل به.

ثالثا : فحوى أو مضمون الاتصال، وهي الفكرة أو المعلومات التي يهدف المرسل إلى تبليغها إلى المرسل إليه. وهي قد تكون أمرا، أو اقتراحا أو قرارا.

ب- أهمية الاتصال

لا يعمل التنسيق بفاعلية إلا من خلال سهولة الاتصال وفاعليته فعملية الاتصال إنما تمثل مسمار الربط الذي يجمع بين قنوات التنظيم الإداري كافة، فأهمية الاتصال في الإدارة العامة، إنما تكمن في كونه إحدى الوظائف الأساسية التي تقع على عاتق القيادة الإدارية إنها الجهاز العصبي للمنظمة والتي تبعث فيها روح الحياة، وتدفع بها اقترابا من الهدف.

وتتضح أهمية الاتصال في قوة صلته بالتخطيط من جهة، وبإصدار القرارات من ناحية ثانية وبعملية الرقابة من ناحية أخيرة.

وكلمة الاتصال **Communication** مشتقة من الكلمة اللاتينية **Comminis** والتي تعني بالإنكليزية **Common** أي عام ومشترك، ولذلك فالاتصال يعني بالضرورة إشراك الآخرين في أفكاره، فهو عملية تتم بين طرفين، عملية مشاركة في الأفكار والمعلومات المراد نقلها، فلابد إذن من وحدة الفكر واستجابته في العملية ذاتها.

ج- أنواع الاتصال

- الاتصالات الرئيسة[1]

وهي التي تتم داخل التنظيم. وقد تكون اتصالات نازلة من أعلى التنظيم متجهة إلى أسفله. وقد تكون من الإدارة العليا إلى الإدارة الوسطى. فهي تستخدم للأمر والتوجيه. ووسائل الاتصالات هنا قد تكون في النشرات، الخطابات، التقارير، المذكرات الأوامر الشفهية، أو الوسائل السمعية المرئية وغير المرئية، وتتوقف فاعليتها على:-

١- أن يتحسس القائد الإداري الحالة النفسية لمرءوسيه ويعمل معهم بروح الفريق، المتفهم لعواطف الجميع.

---

(١) راجع: شيحا، أصول الإدارة العامة، ص٣٨٤ وما بعدها.
د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٢٨٤ وما بعدها.
د. المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص٢٥٠.

(١) الغمري ، الإدارة ، ص٣٧٩ وما بعدها.

٢- أن ينمي الاستعداد لدى المرعوسين روح واستعداد تقبل الأوامر لتحقيق الهدف.

وقد تكون اتصالات صاعدة تبدأ من أسفل التنظيم صاعدة إلى أعلى عن طريق: التقرير، الطلب، الاقتراح، الاستفسار. وعن طريق هذه الاتصالات تتم عملية الإدارة المشتركة، حيث تزود الإدارة العليا[٢] بما يتفاعل داخل التنظيم من أمور، وما يظهر فيه من عوائق. وهو يمثل في الواقع الروح الديمقراطية في الوحدة الإدارية. ويمكن تنمية الاتصالات الصاعدة بالوسائل الآتية:-

* تنمية الشعور لدى المرعوسين بحيوية الفريق وأن لهم الدور الحيوي فيه.
* حسن استماع القيادة لأفكار المرعوسين وطروحاتهم.
* عدم التقاطع مع الأفكار المطروحة لغرض احتوائها والإنصات لها.
* الافادة من هذه الأفكار لتحقيق الهدف المنشود.
* إدخال الطمأنينة في نفوس أصحاب الاقتراحات، مهما كانت هذه الاقتراحات، وعدم المساس بمراكزهم أو وظائفهم لما أدلوا به من أفكار.

ومع أهمية هذه الاتصالات لابد من الإشارة إلى العوائق التي تحول أحيانا دون تحقيق أهدافها مثلا:-

١- البعد المكاني والإداري بين الرؤساء والمرعوسين. فكيف يتوافر الاتصال بين موظف صغير في شبوة بوزير الداخلية في صنعاء مثلا، وكيف يتخطى الموظف الصغير نظام التدرج الإداري، وتسلسل المستويات.
٢- التقاليد الإدارية السائدة التي اعتادت أن ترى في الاتصالات النازلة، هي الاتصالات الطبيعية المألوفة على خلاف الاتصالات الصاعدة.
٣- الرهبة والخوف عند المرعوسين.
٤-حب العزلة عند بعض الرؤساء.

- الاتصالات الأفقية أو الجانبية

وهي التي تتم بين المديرين في مستوى إشرافي واحد (بالمستوى الرئاسي نفسه) أو بين العاملين الذين لا يكونون في المستوى الإشرافي نفسه ولا تربطهم ببعضهم علاقات سلطة تنفيذية. وقد تكون الاتصالات الأفقية خارجية. ولها مزايا كثيرة :-

١- تعمل على تكتيك وتنسيق جهود المديرين في المستوى الإشرافي ذاته أو في المستويات المختلفة نحو تحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة. وتفريق متكامل ومترابط.
٢- الإستفادة من خبرات المديرين على اختلاف مستوياتهم.
٣- حيوية الاتصال بين المدراء.

- الاتصالات الداخلية وهي التي تتم داخل نطاق المنظمة الإدارية وبين مختلف الأقسام وبين جميع العاملين فيها. وقد تتخذ شكل الاتصالات الرأسية أو الأفقية.

---

[٢] دراكر : الإدارة ، ٣ ، ص١٥ (مهام الإدارة العليا).

- <u>الاتصالات الخارجية</u>

وهي التي تتم بين المنظمة الإدارية الواحدة وغيرها من المنظمات، وبينها وبين الجمهور. وتفيدنا عن طريق معرفة الجمهور لمبادئها وتوجيهاتها، وإيصال آراء الناس ومقترحاتهم إلى المنظمات الإدارية.

- <u>الاتصالات الرسمية</u>

وهي التي تتم من خلال خطوط الاتصال التي يقرها ويتطلبها التنظيم. ويمكن أن تكون اتصالات داخلية (رأسية، صاعدة أو هابطة أو أفقية) أو تكون هذه الاتصالات خارجية. وتتصف هذه الاتصالات بالثبات والاستقرار.

واصلها أن تتم بالتقارير الدورية لمختلف المستويات الإدارية. أو أن تتم بطلبات الجمهور، مثال على ذلك الطلبات المعدة للحصول على رخص قيادة السيارات.

- <u>الاتصالات غير الرسمية</u>

وهي اتصالات تتعايش إلى جنب الاتصالات الرسمية، نتيجة لوجود صلات اجتماعية وشخصية للعاملين في التنظيم. وينمي هذه الاتصالات علاقات الصداقة بين الموظفين وعامل الولاء المهني فضلا عن التقارب الفكري والاجتماعي بينهم وقد تأخذ شكل الاتصالات الصاعدة أو النازلة.

والاتصالات غير الرسمية تخدم الاتصالات الرسمية ويمكن أن توظف لصالحها بسرعة الحصول على المعلومات وتخطي حواجز الروتين، فهي ظاهرة صحية، تشير إلى اهتمام العاملين بمنظمتهم ومتابعتهم لهمومها.

<u>د- أساليب الاتصال</u>[1]

يتم نقل المعلومات بثلاثة أساليب:-

- <u>أسلوب الاتصال الكتابي</u>

في المنظمات الكبيرة الحجم المعقدة التنظيم. ولابد أن تكون كلمات الاتصال المكتوبة، واضحة، وبسيطة، ودقيقة، ومحدده وفائدة هذا الأسلوب حفظ التعليمات المكتوبة كأرشيف والحيلولة دون تحريفها، كما يوفر الوقت والمال والجهد. لكن هناك بعض العيوب ومثال أنه لا يسعف التنظيم وقيادته في الظروف الاستثنائية، وقد تفهم الكلمات بغير معناها المقصود.

- <u>أسلوب الاتصال الشفوي</u>

وهو يعتمد على الكلمة المنطوقة لا المكتوبة. وهو أكثر سهولة، ويسرا، وسرعة، وإقناعا، ويتحقق هذا الأسلوب بوسائل المقابلات الشخصية، والمكالمات الهاتفية والندوات والمؤتمرات وهو الأسلوب الذي أميل إليه، في الإدارة الجامعية.

كما أميل إلى توثيقه لاحقا بالأسلوب التحريري، وان كان هذا الأسلوب، يعرض أحيانا المعلومات إلى التحريف أو سوء الفهم.

---

[1] يونس، دراسات في الإدارة العامة، ص٣٣٩.

- <u>أسلوب الاتصال التصويري</u>

حيث ينقل فحوى الاتصال بالتصوير التلفازي أو الرقوق السينمية.

<u>هـ- عقبات الاتصال</u>

وهذه العقبات من أعقد مشكلات القيادة في الإدارة العامة، وهي تظهر في الإرسال كما تظهر في الاستقبال.

- <u>صعوبة فهم مفردات لغة المرسل</u>

فقد يكون، المرسل ذا اختصاص معين، يستخدم مفردات ومصطلحات لا يفهم ذوي الاختصاصات الأخرى أو قد يكون قد أعتاد الأساليب الموجزة أو المبهمة وربما المعقدة.

- <u>البعد المكاني بين المرسل والمرسل إليه</u>

وهي صعوبة حقيقية فبعد أن إتسع نطاق الإدارة العامة، وكبر حجم المنظمات وتعددت وحداتها على عموم البلد، بعد هذا صار كل الاتصال بين الطرفين أمرا عسيرا، حتى لو أستخدم الهاتف.

- <u>تعدد المستويات الإدارية بين المرسل والمستقبل</u>

وهذه صعوبة أخرى نعاني منها في جامعة عدن فالمعلومات الصاعدة من بعض المستويات الإدارية، قد لا تكون أمينة فهي تعكس الصورة الحسنة، وتحجب السلبيات كلها لكي يظهر المرسل بالصورة الحسنة أمام المستويات العليا في الإدارة. كما أن المعلومات النازلة من قمة الهرم إلى القاعدة ، تمر بعدة مستويات إدارية مما يعرضها إلى تحريف النص الأصلي للمعلومة الإدارية.

- <u>الفروق الشخصية بين طرفي الاتصال</u>

بين الطرفين، طرف ثالث، هو محتوى الاتصال وفحواه، لكن هذا المحتوى قد يفهم من قبل المستقبل على غير الصورة التي أرادها المرسل لاختلاف المستوى الفكري، الشخصي، المزاجي، الخبرات المشاعر بين الطرفين. فكلما تقاربت هذه المتغيرات كلما حصلنا على نتيجة أفضل بالاتصال. والعكس صحيح!

- <u>الوضع النفسي للمستقبل</u>

هذه مسألة مهمة، فحالة المستقبل وروحه المعنوية، ومزاجه وثقته بالمرسل، أو خوفه منه، كلها تؤثر في طبيعة فهمه لفحوى الرسالة ومضمونها. لهذا يؤكد الاتصال الجيد على توفير الأمان للمرءوسين، وروح التعاون، روح العمل الجماعي بينهم.

- <u>فقدان عنصر الثقة بين أعضاء التنظيم</u>

هذه المسألة مهمة جدا فاختلال الثقة بين المستويات القيادية العليا من جهة، والقاعدة من جهة ثانية يربك أسلاك الاتصال كلها، ومع الإرباك يتوقف نقل المعلومات وانسيابها.

- <u>الموازنة في عملية الاتصال</u>

الاتصال هو روح الحياة في القنوات الإدارية لكن الإفراط فيه أو الإقلال يؤدي إلى إضعاف فاعليته وربما فشله أو إخفاقه، فلا يمكن أجراء الاتصال في الأمور المهمة أو التافهة، وباستمرار حتى يشكل عبئا ثقيلا على المستقبل. كما أن ندرته يؤدي إلى حجب المزيد من المعلومات المهمة عن القيادة الإدارية.

و- <u>الاتصال الفاعل</u>

وهو الاتصال الذي يسمح ويسهل التنسيق ويعالج العقبات التي سبق الإشارة إليها ويتطلب هذا الاتصال تنمية بعض المتطلبات في نفوس المديرين وأهمها:-

- أن يتمتع المدير بحسن ومهارة الحديث وفن الإصغاء.
- وضوح كلمات المدير بحسن ومهارة الحديث وفن الإصغاء.
- بذر روح المبادرة والشجاعة في الطرح والثقة في النفس عند المرعوسين.
- أن يفهم ويستوعب المدير حقيقة ما يريده ومضمونه.
- انسيابية الأسئلة والأجوبة بين المدير ومرعوسيه.
- الانتقال إلى مقر العمل. وهذا النمط من الاتصال هو النمط السائد في جامعة عدن، فقد تجد الرئيس أو الأمين العام اليوم في كلية الطب في عدن أو في كلية التربية أو النفط والمعادن في شبوة.
- احترام شخصية المرعوسين، واحترام الشخصية القيادية للرئيس في تنفيذ ما يصدر عنه، عقوبة كانت أو مكافأة.

ز- <u>السكرتيرة والاتصال</u>

في حكم تجربتي في الإدارة الجامعية لاحظت مسألة رئيسة ففي اليوم المخصص لمقابلة المواطنين، أدخل صباحا لأشاهد الغرفة، غرفة السكرتير، مليئة بالناس، تطلب المقابلة، وتبدأ المقابلة، وأعطي المتكلم كل الإنصات ليشرح ما يريد قوله ثم ينتهي، بعد وقت ليس بالقصير لأقوم بدوري فأوضح له أن هذه المسألة ليست من صلب اختصاصي ويمكن، بل يجب أن يبت فيها مدير علم الإدارة، أو الأفراد.

فلابد أذن من سكرتير يفهم ويستوعب مهمات القائد الإداري، لكي يسمح بانسياب ومراجعة أصحاب الطلبات التي تخص المدير وحده فلا يضيع وقته لكل طلب مهما كان.

كما أن تنسيق المعلومات سواء أكان في الإرسال أم الاستقبال تقوم هذه الوظيفة بمهمة أساسية في سرعة النقل، الحفاظ على النص، إدامة الاتصال، وتوقيته وربما حجبه، إذا كان تسلمه لا يشكل منفعة حقيقية للمؤسسة.

هذه المسألة مهمة سواء أكانت القيادة الإدارية حاضرة أم غائبة في مهمة رسمية، فدوام السكرتير في أثناء غياب المدير مسألة أساسية، وإلا ضاعت الكثير من المعلومات، ومن الاتصالات !؟

٣- الرقابة

أ- معنى الرقابة

ما الذي نقصده بالرقابة في الإدارة العامة ؟ ما معنى هذا الاصطلاح ؟ واقع الحال يشير إلى أن معنى هذا الاصطلاح أو مضمون هذه الوظيفة، ذلك لأن الإداري الذي لا يستوعب معنى الرقابة، لن نتوقع منه أن يباشر هذه الوظيفة بطريقة تحقق فيها الأهداف، بكفاية ! أما فيما يتعلق بالموظفين الرسميين فلم ينجحوا في عملهم إلا إذا كانوا يفهمون بوضوح معنى الرقابة ومضمونها حتى يتقبلوها ويعملون تحت خيمتها.

حقيقة إذا لم نتفهم الرقابة فلا يمكن توقع النجاح الإداري في التنظيم ، ويصعب أن نصل إلي هذا الفهم الدقيق إذا كانت الرقابة مختلطة مع بعض الطرائق الأخرى من الوظائف الإدارية: الأهداف، الخطط، الخرائط التنظيمية، السياسات، توكيل السلطة والإجراءات[١].

إن الجواب عن سؤال: ما الرقابة ؟ وما الذي نراقبه ؟ ومن نراقب ؟ هو الذي يوصلنا إلى الإطار الحقيقي لهذه الوظيفة التي يستفيد منها كل الممارسين لفن الإدارة، سواء في الحكومة أم في مشروعات الأعمال.

نستطيع أن نعرف الرقابة بالتعريف الآتي:-

- " الرقابة هي الوظيفة التي تحقق توازن العمليات مع المستويات المحددة سلفا وأساس الرقابة هي المعلومات المتوفرة بين أيدي المديرين "[١].

إن الرقابة هي إحدى ثلاث وظائف رئيسة يباشر بها القائد الإداري أما الوظيفتان الأخريتان فهما التخطيط والتنظيم، والرقابة ترتبط أكثر بالتخطيط فلا يمكن تصور تخطيط بدون رقابة ولا رقابة إلا في ظل التخطيط.

ودائما ترتبط كلمة الرقابة بهدف تحققها فيقال الرقابة على المخزون، والرقابة على الجودة والرقابة على الإنتاج والرقابة على الأفراد والعناصر الأساسية التي تكون الرقابة هي:-

أولا: المستويات والأهداف.

ثانيا: المعلومات عن الظروف القائمة أو الحوادث الجارية.

ثالثا: التصرفات الإدارية والقرارات التي تؤكد أن النشاط والتصرفات والظروف إنما تتجاوب مع الحاجات المحددة سلفا وهي الأهداف.

وفي ضوء هذه العناصر يعرفها د. عبدالفتاح بأنها:-[٢]

---

(١) ديل، أرنست، رواد الإدارة والتنظيم، ترجمة الدكتور حسين عمر، الناشر، دار الكرنك، ص٦١.

(١) التفاصيل في : د. عبدالفتاح ، الإدارة العامة ، ص٢٩٢ وما بعدها. د.شيحا أصول الإدارة العامة ، ص٤١٥ وما بعدها. د. المصري ، أساسيات في دراسة الإدارة العامة ، ص٢٩٢ وما بعدها. د.حبتور، محاضرات في الإدارة العربية المقارنة ، ص٤٠ وما بعدها. د. حسين الدوري ، د. الأعرجي ، مبادئ الإدارة العامة ، ص١٧٧ وما بعدها.

(٢) الإدارة العامة ، ص٣٩٣ .

عملية الكشف عن الانحرافات أيا كان موقعها سواء أكانت في تلك الانحرافات عما يجب إنجازه أم الانحرافات عن الإجراءات، والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم حتى تصحح وحتى لا تظهر مرة أخرى في المستقبل.

كما عرفت الرقابة: " بأنها النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها، والعمل على إصلاح ما قد يعتريها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة " أو أنها: وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد لها فهي المتابعة لإنجاز الأعمال بدقة وبسرعة والعمل على تقويمها مع إصلاح الانحرافات إن وجدت.

ب- أهمية الرقابة

تكمن أهمية الرقابة في كونها إحدى وظائف الإدارة الأساسية، فهي بحق من أهم وظائف القائد الإداري إذ بواسطتها يمكن التحقق من مدى تنفيذ الأهداف المرسومة للمنظمة. فهي وظيفة مراجعة لإصلاح الأخطاء الموجودة في التنظيم(٣).

وهي وظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات ازدادت أهميتها حديثا نتيجة لاتساع نطاق الإدارة العامة، وتضخم وتعدد أجهزتها ونتيجة لارتباطها الوثيق بالتنظيم والتخطيط، والتنسيق وإصدار الأوامر وقد لخص الأستاذ مارشال عن أهميتها بقوله: " إنه عن طريق الرقابة يتحقق المدير من أن الأهداف تسير نحو التحقيق، وان التنظيم صالح، وأن الأفراد تتوافر لديهم المهارة والنتائج المالية مرضية، والقيادة فعالة والتنسيق يعمل على رفع الازدواج ".

ج- كيف تنجز الرقابة أهدافها(١)

تخطو الرقابة ثلاث خطوات رئيسة ، لكي تحقق وتنجز أهدافها وهي:-

- وضع معدلات الأداء ووحدات القياس

يقصد بوضع معدلات الأداء وضع معايير موضوعية لقياس الإنجازات التي تتحقق والتي تعبر عن أهداف التنظيم، وهذه المعايير توضع على أساس تحديد كمية العمل المطلوب إنجازها والمستوى النوعي لها، والزمن اللازم لأدائها. فهذه المعدلات تتحدد إذن على أساس الكم، والكيف، والوقت. ومثال على ذلك أن يحدد معدل الأداء للعامل في منظمه إنتاجية بخمسين وحدة جيده في / ٨ / ساعات. أو أن يحدد معدل الأداء فيما يتعلق بعامل الاختزال على أساس كتابة /٥٠/ ورقة بدون أخطاء في /١٢/ساعة.

ولكن أغلب أعمال الإدارة العامة خدمات غير قابلة للقياس بوحدات عمل محسوسة، فكيف يمكن قياس أعمال الإدارة في قيامها بأمور الشؤون الطبية؟ هل يكون

---

(٣) شريف ، د. علي ، مدحت الديب ، التنظيم والإدارة ، الإسكندرية ، لا تاريخ للطبع ، ص٢٤٥ .

(١) راجع الشأن خطوات الرقابة لتحقيق أهدافها: د. شيحا، أصول الإدارة العامة ٤١٨. د.عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٢٩٦. د. حسين الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص١٧٦ وما بعدها. د.شريف، التنظيم والإدارة، ص٢٤٦.

عدد المرضى أم مدة بقائهم في المستشفى ؟ وكيف يمكن قياس عمل القاضي، في ميدان الأحكام؟

هناك ثلاث طرائق يمكن من خلالها وضع معدلات لقياس النشاطات الحكومية وأعمالها، فهناك أعمال تبلغ فيها المعيارية الدرجة المكتملة نفسها التي وصلت إليها الصناعة، فهي تخضع لدرجة القياس نفسها ويمكن وضع معدلات محسوسة بشأنها للقياس. وأعمال ووظائف متكررة يمكن قياسها عن طريق استخدام الإحصاء، وأعمال غير قابلة للقياس مثل نشاطات الإداريين والعلماء.

-قياس الأعمال أو تقييمها

ونقصد بذلك مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعة سلفا للأداء، فهو تقويم للإنجاز بعد أداء العمل. وهذا التقويم يمكن أن يتم عن طريق التقارير والشكاوى والتفتيش.

-تصحيح الأخطاء وتلافي الانحرافات

وذلك بإبراز الأخطاء التي تشير إليها عملية قياس الأعمال السابقة. فإذا ظهر من مقارنة النتائج المحققة بالمعدلات الموضوعة أن هناك اختلافا بالزيادة أو النقص، كان ذلك مؤشرا يؤشر أن الخلل يهيمن على العمل. وثمة انحراف فيه، يبلغ به المسئول لاتخاذ الإجراء اللازم. والبحث عن وسائل العلاج بعد كشف أسباب الخلل والانحراف.

د- أساليب الرقابة وفاعليتها

إن الأساليب والوسائل التي تسلكها الرقابة لتقدير ما تم إنجازه من أعمال على أساس المعدلات الموضوعة والمرسومة سلفا، تختلف باختلاف الباحثين، إلا أن أهم هذه الوسائل تأثيرا وأغلبها استعمالا هي:-

-التقارير الإدارية

ويقصد بها التقارير التي يتم وضعها لتقدير كفاية الأعمال الإدارية وبيان سيرها، ويعد هذا الأسلوب من أهم أساليب الرقابة لما يتسم به من وضوح، ودقة عن حقيقة مجريات الأمور في المنظمة يستعين بها المختصون بأجراء الرقابة.

ويتضمن هذا الأسلوب وجود البيانات المحددة عن العمل الإداري ولابد أن تكون هذه البيانات واضحة حتى يمكن من خلالها الوقوف على مدى تنفيذ البرامج وفقا لما ينتهي إليه التقرير من حيث الكم والكيف والزمن المحدد للتنفيذ وطبيعة الانحرافات ومسئولياتها.

وأهم هذه التقارير هي تلك التي يرفعها العاملون في المستويات التنفيذية أو التشغيلية لما تتصف به من واقعية، وتصل هذه التقارير بانتظام وبشكل دوري إلى رؤساء كل وحدة، حتى يمكن رفعها إلى القيادات العليا التي بدورها تقوم بالدراسة والتمحيص، والتوجيه ثم اتخاذ القرارات المناسبة في نهاية المطاف، لإصلاح ما ثبت من انحرافات أو أخطاء.

وتقسم هذه التقارير إلى تقارير خاصة بكفاية العاملين وأخرى خاصة بتفسير سير الأعمال الإدارية، ويجب أن تتصف جميعها بالأمور الآتية:-

١.أن يكون مركزا مستوعبا للمحتوى المطلوب.
٢.أن يكون مختصرا، بعيدا عن التطويل.
٣.أن يكون منتظما ودوريا.
٤.أن تتضمن بعض التوجيهات الخاصة بالمستقبل.

- الملاحظة والتفتيش الإداري

حيث يقوم الإداري أو المشرف بملاحظة المرءوسين من حيث أعمالهم والطرائق المستخدمة والنتائج التي توصلوا إليها، وقد يكون حضور المشرف أو بقاؤه كافيا في حد ذاته لكي يولد التأثير المطلوب. ويعتمد هذا التأثير إمكانية المشرف على إثبات وجوده وبيان تأثيره، ولا خير من استخدام سلطته في التأديب[1].

ونلفت النظر إلى أهمية أن يجعل المشرف إشرافه ذا قيمة، وملاحظاته ذا تأثير، وذلك بالاتصال الشخصي بالمرءوسين، وفي جميع أجزاء التنظيم ولهذا السبب تستخدم أنظمة المراجعة التي تتضمن أعداد خطة تؤكد أن كل جزء في التنظيم وكل عملية فيه سوف تخضع للملاحظة.

ويمكن استخدام بعض المقاييس الدقيقة وتطبيقها مثل مراجعة الحسابات والمراجعة الداخلية، والتي تتضمن المراجعة الحسابية والمالية، وطريقة الأداء، السياسات، الخطط، وعلى المراجع أن يظهر الأخطاء، ونقاط الضعف، والإهمال ويقترح بعض المقترحات لمراجعة الخلل.

ويعني التفتيش فحص سلامة الأعمال الإدارية وفقا للبرامج المعدة، ثم يتم تفريغ النتائج في إحصاءات وتقارير تعد لهذا الغرض.

ويجري التفتيش عن طريق الانتقال إلى مواقع العمل لفحص الوثائق لمعرفة مجريات العمل ومواطن الخلل وقد يكون هذا التفتيش دوريا أو فجائيا، وقد يكون ماليا أو زمنيا، وقد يكون كليا أو جزئيا.

وسلطة إجراء التفتيش قد تتولاها جهة داخلية وقد تكون خارجية تتمثل بسلطة مركزية تعمل على نطاق الدولة كلها كالجهاز المركزي للحسابات.

وتنتهي عمليات التفتيش بعيدا عن الأغراض الشخصية برفع التقارير إلى الجهات العليا، لاتخاذ الإجراءات اللازمة بحقها.

- الشكاوى

وهذه الشكاوى التي يرفعها المواطنون ضد عمل معين أو موظف معين، إلى الجهات الرئاسية وسيلة من وسائل الرقابة الشعبية أولا، وانسياب المعلومات المهمة إلى السلطة المختصة ثانيا، المعلومات التي يجب أن ينظر لها بجدية نحقق الرقابة الفاعلة وعلى جميع المستويات.

---

(١) الحرفة، د. حامد، موسوعة الإدارة الحديثة والحوافز (بيروت - ١٩٨٠م) الدار العربية للموروثات، ص١٧٣٩.

- **المیزانیات**

يعد تقدير الميزانيات التي تستخدمها السلطات الإدارية وسيلة من وسائل أجراء الرقابة عن طريق وضعها للحدود التي لا يجب تجاوزها، الأمر الذي يمكن السلطات المختصة من قياس مدى التقدم وتقويم النجاح في المنظمة.

ويطلب أن يتوفر في الميزانية المرونة، وإذا أخطر الإداري أن يتعدى مخصصات الميزانية فلابد وان يقدم المسوغات القوية لكي يطلب الاعتمادات الإضافية.

- **من الذي يراقب والرقابة الفاعلة[1]**

ننتقل أخيرا إلى نقطة مهمة وهي من الذي يراقب ؟ من المعروف كمبدأ أن الذي يراقب هو المسئول عن النتائج. ولا تتضمن النتائج الأرباح والخسائر فحسب، بل مدى تطابق النتائج مع المستويات الموضوعية. مادام هنك شخص مسئول عن وضع المقاييس والمعايير وهو المسئول النهائي عن تحقيق الرقابة فهو مسئول أيضا عن اتخاذ الإجراءات التصحيحية.

وللرقابة جوانب سلوكية سواء أكانت على مستوى الفرد أم على مستوى التنظيم كله، فيجب أن يكون نظام الرقابة هو نظام رقابة على الأداء والعمل " نظام الرقابة الموضوعية " لا نظام رقابة على الأفراد " الرقابة الشخصية ".

فغرض الرقابة هو الكشف عن معوقات العمل لكونها سلاح عقاب يتم استعمالها لأغراض شخصية.

إن الرقابة الفاعلة يجب أن تمتاز بما يأتي:-

١. اختيار نظام الرقابة المناسب لمقتضيات العمل وحجمه.
٢. مرونة المراقبة وقابليتها للتعديل.
٣. اختيار النظام الذي يكون أقل كلفة بعيدا عن النفقات الكبيرة.
٤. أن يكون نظاما موضوعيا لا شخصيا.
٥. سهلا وواضحا وقابلا للمناقشة.
٦. تحديد المختصين بالرقابة / وسلطاتهم.
٧. مراعاة الجانب الإنساني.
٨. يجب الاهتمام بمعالجة الأخطاء وتوضيح الوسائل اللازمة للمعالجة.
٩. يجب أن لا يكون نظام المراقبة تفصيليا بصورة فاعلة فيها.
١٠. يجب أن تمارس في الوقت المناسب، مع وجود شبكة اتصالات قوية وسريعة.

هـ- فلسفة الرقابة

بصراحة الإداري يواجه دائما بالمعارضة العلنية أو الضمنية لإجراء المراقبة، لا ضير أن يراقب الآخرين، ويضعهم تحت المجهر، أما أن أخضع أنا للمراقبة، فالطبيعة البشرية ضد هذا التوجه - وسوف يواجه الإداري بعدة ضغوط للحيلولة دون أن تأخذ المراقبة مدياتها - ولحل هذه المشكلة لابد من الأمور الآتية:-

---

[1] راجع: درويش، أصول الإدارة العامة، ص ٥٣٠.

١.أن يفهم الإداري القيمة الشخصية للفرد.
٢.إشراك العاملين معه بالقرارات التي تخصهم.
٣.تسجيل مدى تعاونهم مع الطرائق التي تعتمد الحافز والتعليم والتدريب.

و- أنواع الرقابة

تتوفر أمام الإداري مجموعة كبيرة من أشكال الرقابة التي يستطيع أن يختار من بينها شكلا للمراقبة على النتائج التي يقدمها المرءوسون. وسوف تركز هذه الأوراق في الرقابة على أعمال الإدارة. حيث تنقسم الرقابة على جهة الإدارة تبعا للجهة التي تباشرها أو التي تقوم بأجرائها إلى الأنواع الآتية:-

أ.في الرقابة السياسية.
ب.في الرقابة القضائية.
ج.في الرقابة الإدارية أو الذاتية.

- في الرقابة السياسية[١]

وتتضح الرقابة السياسية على أعمال الإدارة في رقابة المجالس النيابية والشعبية حيث يتمتع البرلمان (مجلس النواب) بالسلطة التشريعية بوصفه الهيئة الممثلة للشعب بحق مراقبة السلطة التنفيذية في القيام بما يقع على عاتقها من عبء تحقيق السياسة العامة للدولة وتنفيذها.

وتتجلى هذه الرقابة في الأنظمة التي تتمتع بالنظام البرلماني كأنموذج للحكم في عد الوزارة مسئولة مسئولية تضامنية وفردية قبل البرلمان. ويلاحظ أن ما تملكه هذه المجالس هو تقدير المسئولية السياسية تجاه السلطة التنفيذية كما أن لها الحق في سحب الثقة من الحكومة. لكن المجلس لا يحق له فرض عقوبة على الجهة الإدارية، نتيجة لتصرفها غير المشروع مثلا. لكن يحق له تكوين اللجان لإجراء التحقيقات إزاء حدوث مخالفات في الأجهزة الإدارية.

وفضلا عن حق تقرير المسئولية الوزارية تمتلك السلطات التشريعية الكثير من أوجه الرقابة تجاه السلطة التنفيذية كأقرار الميزانية العامة والموافقة على عقد القروض وتوجيه الأسئلة والاستجواب للوزير المختص أو للوزارة بكامل أعضائها.

- رقابة المجالس الشعبية أو الادارة المحلية

في الدول التي تعتمد على نظام الحكم المحلي أو (الإدارة المحلية) تظهر المجالس المحلية على أساس الانتخاب الشعبي، وتمارس هذه المجالس الشعبية الرقابة على الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدات المحلية[٢].

- رقابة الأحزاب السياسية والرأي العام

تعتمد الأنظمة الديمقراطية في العالم نظام الأحزاب السياسية وتمارس هذه الأحزاب، خاصة الأحزاب المعارضة، رقابة فاعلة، وحيوية وقاسية أحيانا، على السلطة

---

(١) Susan Welch John Comer P. 356 Printed Inta United States of America.

(٢) سوف ندرس بالتفصيل، التطبيق العملي لهذا المبدأ في الحكم المحلي في اليمن.

التنفيذية ولا تتورع هذه الأحزاب بشن حملات المعارضة والرقابة من خلال ممثلها في مجلس النواب وصحفها ولا تتردد أحيانا في تعبئة الرأي العام، لتسليط الضوء على الخلل في خطط الحكومة وبرامجها.

- الرقابة القضائية

وتمارس هذه الرقابة هيئة قضائية مستقلة تختص بالفصل في المنازعات الإدارية.

وبعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية تأخذ بنظام القضاء الموحد الذي يمارس القضاء الاعتيادي، كما يمارس مهمة القضاء الإداري ، فيفصل في المنازعات الإدارية ويطبق القانون على الأفراد وعلى الإدارة. بينما نرى دولا أخرى كفرنسا، تأخذ بنظام القضاء المزدوج، فيكون هناك " قضاء إداري " يستقل بفصل الحكم في المنازعات الإدارية، وقضاء عادي يختص بالفصل في دعاوى الناس العادية[1].

ولابد من الإشارة أن " القضاء الإداري " يمارس سلطة الرقابة، والحكم، بناء على دعوى منازعه ترفع إليه، ودعوى تثبت فيها الشكوى. ومن هنا كان لهذا القضاء سلطة إجبار الإدارة على احترام مبدأ المشروعية والخضوع لأحكام القانون واحترام حقوق الأفراد وحرياتهم.

- الرقابة الإدارية

ونقصد بها، رقابة الإدارة على نفسها بنفسها (الرقابة الذاتية) وهذه الرقابة تمارسها القيادات الإدارية على المؤسسات التابعة لها، أو التي تشرف عليها وهي إما أن تكون، رقابة داخلية أو رقابة خارجية.

- الرقابة الداخلية

وهي الرقابة التي تتم داخل الوحدة الإدارية، تتولاها القيادة الإدارية، حسب التسلسل الهرمي في الوحدة الإدارية مثل رقابة الوزير على رؤساء الوحدات الإدارية في وزارته. هي باختصار[2] مراقبة كل رئيس وحدة - مهما كان مستواه - للمرءوسين الذين بمعيته، ومحاسبتهم عن كل تقصير. والى جانب الرقابة الرئاسية يأتي دور الإدارات التي يكون لها طابع رقابي والتي توجد داخل التنظيم، مثل رقابة الإدارة المالية، لنشاط المؤسسة المالي.

- الرقابة الخارجية

وهي تأتي متممه ومكملة للرقابة الداخلية، تمارسها أجهزة رقابية خارجية مستقلة مثل رقابة السلطة المركزية على وحدات الإدارة اللامركزية وهي ما تسمى بـ " الوصاية الإدارية ".

---

(١) لقد عرفت الإدارة العربية في العصر الوسيط، نظام الرقابة القضائية ومارسته محكمة "النظر في المظالم" وسوف تدرس ذلك بالتفصيل في الباب الخاص بـ : الإدارة العربية في العصر الوسيط، نماذج وتجارب.

(٢) فضلا عن المصادر التي ذكرناها يراجع: د.الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص١٨١.

أي رقابة السلطات الإدارية المركزية على الهيئات الإدارية اللامركزية مثل الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات المحلية كالمحافظات.

وهناك رقابة الأجهزة المركزية المتخصصة، تمارسها أجهزة مركزية متخصصة بحيث يختص كل جهاز برقابة نوعية معينة من النشاطات فيما يتعلق بجميع منظمات الإدارة العامة في الدولة سواء أكانت مركزية أم لامركزية وتنصب رقابة الأجهزة الإدارية المتخصصة على مشروعية التصرفات الإدارية في المناحي الإجرائية والمالية والفنية.

ز- الرقابة الفاعلة وأشكالها[1]

لا ريب أن مشكلات الرقابة تختلف في حجمها ومجالها باختلاف المستويات الإدارية في التنظيم. ففي المستويات العليا تختص الرقابة الإدارية بالرقابة على تنفيذ السياسات العامة وتنفيذ القرارات ومن المعروف أن الإدارة التنفيذية هي التي تختص بتنفيذ هذه السياسات ووظيفة الرقابة هنا في هذا المستوى هي التأكد من أن العمل الذي يتم في هذا المستوى يتفق مع رغبات الإدارة العليا واتجاهاتها.

والظروف التي تخلق الرقابة الفاعلة لن تظهر أوتوماتيكيا أو تأتي بمحض المصادفة إنما تحتاج إلى الاجتهاد والاهتمام وبذل الجهود من جانب الإداريين. ولا يوجد جهاز أوتوماتيكي يمكن أن يحل محل مسئولية المشرف التي تتعلق بطريقة الإشراف على التشغيل في المنظمة كلها.

وإذا توافرت للإداري أدوات الرقابة فعليه بعدئذ أن يعتمد الحكم السليم مع التوجيه للمرؤسين باتجاه توحيد الجهود كلها لتحقيق الهدف المنشود، ومن شروط الرقابة الفاعلة هو التأكد من أن جميع الجهود الإدارية تعمل بكل فاعليتها. فالرقابة ليست وظيفة تؤدي بعد أن تؤدي جميع الوظائف الأخرى، وإنما هي جزء مكمل للجهود الإدارية الأخرى.

وتصبح الرقابة فعالة إذا كانت غير ظاهرة بمعنى أن الإداريين يجب أن يخططوا للرقابة بحيث لا تتعدى القدر الضروري المحسوب، للحصول على النتائج المطلوبة. وسوف تكون الرقابة محتملة عندما يوضح الإداري الأسباب التي من أجلها فرض الرقابة والسبب في اختياره لبعضها على وجه الخصوص "كإعداد التقارير مثلاً".

والتقارير تهدف إلى تحقيق النتائج ولا تهدف إلى تقييد الأفراد والغرض من الرقابة هو الاطمئنان بأن النتائج المطلوبة قد تحققت. فالغرض من استخدام ساعات التوقيع عند الحضور هي لتأكيد الانتظام وليس بقصد الأفراد غير المنتظمين.

تتطلب الرقابة الفاعلة أن تستوعب عاملين العنصر الإنساني في الرقابة، ووسائل أو طرائق الرقابة، أنظمة الرقابة، وإجراءات الرقابة. وان نركز في أذهان العاملين نوع السلوك المطلوب منهم كما تريده الرقابة.

---

(1) راجع التفاصيل في: د. عبدالفتاح، الإدارة العامة، ص٣٠٢. وقارنه بـ : د. الدوري، مبادئ الإدار العامة، ص١٨١.

ح- المتابعة في الرقابة

تختلف أساليب المتابعة والرقابة الكلاسيكية عن الحديثة بمناح عديدة، وتنعكس هذه الفوارق على حيوية وفاعلية كل من النظامين وآثارهما على عملية اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة فالرقابة والمتابعة في النظرة الكلاسيكية كانت تتم بوساطة القادة الإداريين بصورة شخصية ومباشرة في الأغلب، كما أنها لم تأخذ شكلا منتظما ومتميزا بل كثيرا ما كان يحدد أسلوب المراقبة والمتابعة الكلاسيكي لا يعتمد على سجلات وتقارير مكتوبة بل أن النتائج التي تحدد بالمشاهدة المجردة تحدد بصددها آنيا العقوبات والجزاءات وينتهي كل شيء.

إن تعقد الأجهزة الإدارية الحالية وضخامتها وبروز جوانب التخصص في هذه الأجهزة أستلزم وجود أجهزة متخصصة ودائمة لتولي مهمات الرقابة والمتابعة بصورة منتظمة ومحددة، كما تطلب ذلك الاحتفاظ بسجلات وتقارير مكتوبة ومبوبة، تثبت فيها المعلومات وتبوب، ثم تحلل وترسل على شكل مؤشرات إلى مراكز اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة المختصة.

إن حساب المعلومات المرتدة Feed back وتشعب وتخصص هذه المعلومات فضلا عن جسامتها تطلب تصنيفها وتحليلها قبل وبعد إرسالها تمهيدا لاتخاذ القرار المناسب بحقها. إن واقع الأجهزة الإدارية الحديثة يشهد مكننة عمليات الرقابة والمتابعة وربطها بعمليات اتخاذ القرارات ورسم السياسات بدائرة مستمرة وبنظام " السابرنتكس Cybernetics " إلا تطبيعا لما ذكرناه.

إن عملية جمع ونقل المعلومات يمكن أن توكل إلى أجهزة مركزية ولامركزية متخصصة ودائمة، لجان أو أفراد على أساس وقتي وحسب ظهور الحاجة. ولابد من الإشارة إلى أن درجة كفاءة نظام الرقابة والمتابعة تعتمد دقة وموضوعية تحديد الجوانب الإيجابية والسلبية في التنفيذ والعملية بدورها تعتمد المستوى التقني للعاملين في هذا النظام، ومدى قدرته على تحويل ما وصل لهم من معلومات إلى تقارير واضحة ومحددة .. كما تعتمد درجة كفاءة نظام المتابعة والمراقبة في إيصال التقارير في الوقت المناسب.

ط- كلمة ختامية

ولابد لي من تعقيب فيما يتعلق بأهمية التوجيه وهي الوظيفة الثالثة من وظائف المدير بالإضافة إلى وظيفة التخطيط والتنظيم، التوجيه في ميدان الرقابة تميز بأنه وظيفة مركبة، تنطوي على العديد من الأنشطة الذهنية والمعنوية والإنسانية، بجانب كونها وظيفة صعبة، لأنها تتعامل مع العنصر الصعب، في الإدارة العامة، عنصر الإنسان الكائن الذي يتميز بعدم ثبات ثوابته[1].

[1] راجع تفاصيل هذا الموضوع: د. شريف، التنظيم والإدارة، ص٢٢٧.

ي- **العنصر الإنساني والآلي في الرقابة**

يمكن الإشارة إلى العنصر الإنساني في الرقابة في الحديث عن مشكلة "الأمن الصناعي" في مشروع صناعي قد يصعب تحقيق انخفاض في نسبة الحوادث بواسطة الطرق الميكانيكية فقط، بل لابد أن يكون هناك توجه في سلوك العاملين، نحو تقليل الحوادث الصناعية. وتؤدي الحملات الإعلامية دورها في هذا الخصوص.

فلابد من خلق شعور ودي اتجاه الرقابة وأساليبها، شعور إنساني يحتوي الجميع في الحفاظ على سلامة المشروع الصناعي بعيدا عن أساليب الرقابة الجامدة والمقيدة.

إن مسألة الأمن الصناعي مسألة بالغة الدقة وترتبط بفاعلية الرقابة بشكل متصل.

أما مسألة العنصر الميكانيكي أو الآلي في الرقابة فيرتبط بمسألة المحافظة على وجود المنتجات والتأكد من أن المستهلك لا تصل إليه إلا المنتوجات المستوفية للمواصفات المطلوبة، وغالبا ما يتم التفتيش والمراقبة على عينات من الإنتاج، طالما يصعب اختبار كل الوحدات الإنتاجية " الاختبار بالعينة ".

ومن هنا يمكن القول إن الرقابة على جودة المنتجات تتضمن العنصر الإنساني، وهو المشرف أو رئيس العمال ويتضمن كذلك العنصر الآلي مثل خرائط الرقابة ، فضلا عن العدد الكبير من الطرائق التي يستخدمها المفتشون ، وتساعدهم على قياس الانحراف عن الأنماط الموضوعية.

ك- **كيف نختار القادة الإداريين ؟**

سبق أن قلت إن القيادة الإدارية هي مفتاح الإدارة، ومهما كانت الصعوبات التي تواجه الإدارة، ومهما اختلفت طبيعتها فإن القادة الإداريين هم الذين يسيرون التنظيم. لهذا فإن الحاجة إلى القيادات الإدارية هذه الأيام أكبر بكثير مما كانت عليه منذ جيل مضى، حيث تحتاج المؤسسات الإدارية هذه السنوات إلى أفراد على درجة من المهارة والشخصية والتدريب في الميادين كافة وبتخصصات كثيرة خاصة وظيفة التوجيه، توجيه الجماعة، الوظيفة الديناميكية في الإدارة العامة، القيادة وظيفة التأثير في الناس وليست سلطة على الناس[1] .

القيادة الإدارية هي قلب المنظمة، أيا كانت هذه المنظمة وبأي مستوى من المستويات وأنت تستطيع أن تسمع دقات القلب وضرباته ولكن ثمة نبضات مستمرة وبإيقاع مدروس يتغلغل لكل شرايين الحياة في الكائن البشري، وهذا العمل هو عمل القائد الإداري بالضبط ولكن أين نعثر عليه ؟ وكيف نختاره ؟ ومن بين الجميع ننتقيه ؟ وما هي أساليب الاختيار ؟ وهل تختلف هذه الأساليب باختلاف النظم ؟ فلننظر الآن إلى مختلف الأساليب وأكثرها رجاحة وهي:-

---

(1) عامر، د. سعيد، الإدارة في ظلال التغيير، ص٣٠١.

أولا: الحرية المطلقة في الاختيار.
ثانيا: الوجاهة الاجتماعية.
ثالثا: الانتخاب
رابعا: الإعداد الأكاديمي.
خامسا: الجدارة والكفاءة.

- الحرية المطلقة في الاختيار

حرية القيادة الحاكمة أن تنتقي ما تشاء من قيادات دون أن تتقيد بأية عوامل أو أسباب، إلا عوامل حساباتها وموازناتها وتقديراتها لظروف البلد وتوجهاته! فلرئيس الجمهورية مثلا الحق أن يختار كبار معاونيه لتولي المهمات القيادية التي يرتئيها، والحق نفسه يقدر في الأنظمة الديمقراطية للحزب الفائز في الانتخابات، فله أن يختار من بين أنصاره وأعضائه الأشخاص القادرين على تولي بعض الوظائف ذات المسئولية الكبيرة والحساسة. فلرئيس الدولة وللحزب الفائز الحق أن يحمي نفسه وبأساليب ديمقراطية أقرها نهجا لمسيرة الدولة والحكومة.

- الوجاهة الاجتماعية

يرى بعضهم ضرورة اختيار القيادات من أوساط أسر معينة أو طبقات اجتماعية تتمتع بمكانه ووجاهة اجتماعية مرموقة تعطيها الحصانة والضمان للحفاظ على مركزها وسمعة الأسر التي تنتمي إليها.

وهذا لا يعني أن نلغي المبدأ الديمقراطي في الاختيار فهؤلاء كنخبة يتمتعون مثل غيرهم بحقوق المواطنة وحق تبؤ المراكز المرموقة إذا امتلكوا الجدارة والكفاءة اللازمة لمثل هذه المراكز. ولا ضير أن يتمتع بعضهم بمثل هذه المواقع إذا أمتلك المواصفات اللازمة لتقلدها والنجاح في أداء مهماتها.

- الانتخاب

ويقوم هذا الأسلوب على اعتماد مبدأ الانتخاب في اختيار قيادات بعض المناصب الإدارية خاصة المراكز المحلية.

وبعضهم يوجه ثمة انتقادات إلى هذا الأسلوب، فالفوز في الانتخابات لا يعتمد - كخط عام - القدرة والكفاءة والمهارة والخبرة، بقدر ما يعتمد التأثير في الناخبين. كما يلجأ بعض القادة الفائزين في الانتخابات على محاباة أنصارهم. وإذا كانت هذه الانتخابات كما هي العادة، دورية فسيؤدي استمرارها إلى فقدان عنصر الاستقرار الإداري، أو الاستمرارية في العمل، وهو العنصر اللازم لنجاح القائد وتفهمه لشؤون عمله.

- الإعداد الأكاديمي

وهذا الأسلوب تتبعه الكثير من دول العالم المتقدمة حيث تقوم بإعداد الإداريين في معاهد ومؤسسات إدارية عالية تنظم خصيصا لهذه المهمة. وهذا الأسلوب كما نعتقد من أنجح الأساليب خاصة إذا ربط بين التعليم والمهارة النظرية والتطبيق العملي بها.

- الجدارة والكفاءة

وهذه المسألة صفة مطلوبة لابد من توافرها في القيادات الإدارية وهي تضمن اختيار صفوة العناصر الصالحة للقيام بأعباء المهمات الإدارية الصعبة فضلا عن تحقيق التكافؤ والمساواة بين طالبي شغل الوظائف القيادية في الدولة.

ويمكن ترقية بعض الموظفين إلى مواقع قيادية على أساس الأقدمية في سلم الوظائف ولا ضير من إجراء مسابقات عامة بين الصفوة الراغبة والقادرة على شغل مثل هذه الوظائف على أن تنجز المسابقات، هيئات مستقلة عن الجهات الإدارية ومحصنة بالحياد والنزاهة تجاه الجميع.

ل- كلمة ختامية

إنني أميل إلى ترجيح القول الآتي:-

لا يوجد في النظام الرأسمالي ولا في غيره، مؤسسة إدارية، أو تنظيم إداري كبير يمكن أن ينجز مهماته، وأهدافه دون أن يكون هناك وفي الموقع المتميز قائد إداري، يقود التنظيم بفاعلية ورجاحة عقل وموازنة بالأمور كافة، ومؤشراتها بعد تفهم سلوك العاملين وأمزجتهم وارتباطاتهم داخل التنظيم وخارجه[1] .

---

(1) راجع ما كتبه عن هذا الموضوع: كابل، فردريك، حيوية الإدارة، ترجمة عمر القباني (القاهرة – لا ت) ص١٣. ومفهوم الحيوية الإدارية عنده هي القوة التي تتولد في المنشأة اليوم لتؤكد نجاحها واطراد تقدمها في الغد.

الفصل الثالث

اتخاذ القرارات

١- مفهوم اتخاذ القرارات

القرار هو " الاختيار المدرك بين عدد من البدائل المحتملة لتحقيق هـــدف، أو أهداف محددة مصحوبا بتحديد إجراءات التنفيذ "[١] والاصطلاح Decision مشتق مـــن أصل لاتيني ويعني البت النهائي، والإرادة المحددة لصانع القرار بشأن ما يمكن ومـــا لا يمكن عمله للوصول في موقف معين إلى نتيجة محددة ونهائية.

فهو يعني أيضا الاختيار المدرك بين أكثر من بديل ممكن لمواجهة موقـــف، أو مشكلة معينة - وعرفه بعضهم بأنه: مسار فعل يختاره المقرر لكونـــه أنســب وسـيلة متاحة أمامه لإنجاز الهدف أو الأهداف التي يبتغيها، أي لحل المشـــكلة التـــي تشـــغله، فالقرار وجمعه قرارات هو الموقف الإداري الذي اختارته القيادة، من بين عـــدة بدائـــل مطروحة اختارته، لكونه أكثرها فاعلية وانسجاما وقدرة لتحقيق الهدف المرجو بنجـــاح والقدرة على اتخاذ القرارات من أهم مؤهلات القائد الإداري الناجح. إن اتخاذ القرار هو الأداة القوية، لاستخدام السلطة ، سلطة نفوذه وقدراته في التنظيم. ويتميز القرار عنـــد اتخاذه باختيار تصرف أو مسلك محدد، بعد القيام بتفكير جاد ودراسة متأنية. والتفكـــير بطبيعته نتاج فعل العقل والذي بوساطته يتم استحضار المواقف، والأحداث، والوقـــائع، والأشخاص الذين كانوا وراء هذه الأحـــداث وربطـــها جميعـــا بـــالمؤثرات المصاحبـــة للحدث[٢]. ولكن ما هو المسوغ من اتخاذ القرار؟؟

إن فقهاء الإدارة يجمعون على أن المسوغ هو وجود عدد من البدائل ولابد من اختيار البديل الأفضل من بينها، اختيارا عقلانيا بهدف الوصول إلى غاية محـــددة أولا، وتحديد الإجراءات اللازمة لعملية التنفيذ في المقام الثاني.

٢- أهمية اتخاذ القرارات في الإدارة العامة ومكانتها

سبق أن تمت الإشارة إلى أن المضمون الجوهري للإدارة يكمـــن فـــي اتخـــاذ القرار[٣] فهو لب الإدارة، وصيرورتها ابتداء من البدء بإقامة المشروع ومرورا بـــالعمل الفعلي المنتج فيه، وانتهاء بتصريف المنتج النهائي، في شـــكله الصنـــاعي، الزراعـــي وحتى الخدمات.

---

(١) عبدالله، عبدالغني بسيوني، الإدارة - الأصول والأسس العلمية، ص١١٢ وما بعدها. د/ بـــن حبتـــور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٥٢ وما بعدها. د/ شيحا، أصول الإدارة العامة، ص٣٣٩ د/ المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص٣٨١ وما بعدهـــا. د/ عبدالفتـــاح، الإدارة العامـــة، ص٢١٩. د/ الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص١٥٦ وما بعدها.

(٢) د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٥٢.

(٣) د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٥٣.

ويمارس الجهاز الإداري دورا مهما في ترتيب من سيتخذ القرار، وطبيعته، وما سوف يترتب عليه من نتائج، والجهاز الإداري هذا، ذو أهمية قصوى، فهو بمثابة الكابح لحرية الأفراد، ونوازعهم الذاتية، في اتخاذ القرارات الفردية غير المدروسة، وغير المتأنية، هذا الجهاز يوفر لجميع العاملين في المشروع القنوات التي ينظمون من خلالها أفكارهم وأطروحاتهم.

وتختلف القرارات التي يتخذها الإداري على أهميتها وفي تكوينها، إذ أن هنالك قرارات تؤثر في الفرد وحده، وأخرى تؤثر في الجماعة، وبعضهم يؤثر فيها في منطقة أو إقليم، وهناك بعض القرارات التي تؤثر في الاقتصاد القومي برمته أو في علاقات الدولة بغيرها من الدول.

من هنا جاءت أهمية القرارات، فهي الشغل اليومي لعمل الإداري في الحكومة، وتعد الإجراءات التي تنفذ القرارات في منتهى الأهمية، ولا تقل عن أهمية القرار ذاته.

إن عملية اتخاذ القرارات هي العملية الرئيسة المشتركة في النشاطات الإدارية وعملياتها المختلفة كلها مثل (التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة) ففي كل تلك النشاطات من الضروري القيام بمجموعة من العمليات الفرعية المتتابعة التي يمكن أن تقود إلى القرارات الأكثر رشدا[1] ، لمواجهة المستقبل والتي تكون في مجموعها عملية اتخاذ القرارات. وتعد هذه العملية مشتركة لجميع القرارات (الاستراتيجية، الإدارية، التشغيلية) مهما كانت المراكز التي تتخذها، وقبل الدخول في التفاصيل يهمنا تحديد ستة عناصر رئيسة تشترك فيها القرارات كلها وهي:-

١. متخذ القرار وهو الفرد أو الجماعة التي تتولى صنع القرار.
٢. الأهداف المتوقع تحقيقها وهي النتائج الطبيعية التي يسعى صاحب القرار للوصول إليها.
٣. قيم المفاضلة، وهي المعايير التي يستخدمها متخذ القرار في المفاضلة بين البدائل وهذه المعايير يمكن أن تكون:-
   - زيادة العائد
   - قلة التكاليف
   - المنفعة
٤. استراتيجيات متخذ القرار والتي يتخذها في ضوء الموارد المتاحة والتي تخضع لرقابة المركز.
٥. الظروف المتحكمة لموقف القرار والتي لا تخضع لرقابة شاغل المركز.
٦. النتائج، وهي الآثار المترتبة على كل بديل في إطار الظروف القائمة.

---

[1] الرشد الإداري هو الذي يحقق التوازن بين الأهداف الشخصية لشاغل المركز، والأهداف العامة للتنظيم ككل. والرشد هو أن تكون سمة القرار إنسانية، عملية، وعقلانية ومنطقية (محاضرات الإدارة العامة، د. بن حبتور، ص٥٦).

٣- أنواع القرارات

أ. القرارات الوظيفية أو التنظيمية

وهي القرارات التي يصدرها المدير المسئول بصفته الرسمية ولكونه مسئولا عن التنظيم كقرار التعيين أو النقل.

ب. القرارات الصريحة والضمنية

فالقرار الصريح هو الذي يعبر فيه المدير عن موقفه بشكل صريح، بالموافقة أو عدمها.

أما القرار الضمني فهو الذي يؤثر فيه المدير بموقفه دون أن يعلن ذلك صراحة. كأن يطلب الموظف الموافقة على الإجازة فيكون الرد، تغيير مجرى الحديث إلى موضوع آخر.

ج. القرارات المكتوبة أو الشفهية، والمكتوبة

تكون على شكل (لوائح، تعليمات، تصميمات).

د. قرارات فردية أو جماعية

هـ. القرارات الأساسية، الروتينية

والقرارات الأساس ، وهي القرارات التي لا تتكرر في حياة التنظيم. وإن تكررت ففي مدد متباعدة، وتتعلق بالنظام الأساسي للمؤسسة، بحيث تؤدي إلى إحداث تغييرات أساسية بالإنشاء أو الإلغاء أو التعديل. مثل قرار إتباع أسلوب التخطيط القومي، أو إنشاء إدارة فرعية جديدة.

أما القرارات الروتينية فهي قرارات متكررة تؤثر في التنظيم تأثيرا مباشرا، وتكون قرارات تلقائية وفورية وينتشر في المستويات الدنيا للتنظيم وبينما تكون القرارات الأساسية في قمة التنظيم الإداري.

و. القرارات القاعدية والفردية

والقاعدية هي التي تصدر بحق مجموعة أفراد غير محددين بذواتهم، مثل القرار الصادر بترقية فئة معينة من العاملين دون تحديد أسمائهم. أما الفردية فهو القرار الصادر بحق فرد معين يمنح مكافأة معينة.

٤- مراحل عملية اتخاذ القرارات

توجد سبع مراحل في عملية اتخاذ القرارات[١] وهي مرتبه حسب الأهمية بالشكل المتتالي الآتي:-

---

[١] بعضهم يجعل عملية صنع القرار تمر بمرحلتين، الأولى تكوين المشكلة، والثانية محاولة إيضاح المشكلة وربطها بمشكلات التنظيم والبحث عن الطريق المؤدي لمعالجتها. ويحصرها الأخر بثلاثة: تحديد المشكلة، ثم تحديد الحلول البديلة ثم أحسن البدائل، ويورد بعضهم خمس مراحل: تحديد المشكلة وأبعادها، جمع المعلومات والإحصاءات، تحديد البدائل، اختيار البديل الأفضل، اتخاذ القرار .. وآخرون.يردونها إلى ست مراحل: التعرف على المشكلة وتحديدها، تحليل المشكلة وتقديم المشكلة،

أ- <u>المرحلة الأولى " تعريف المشكلة "</u>

وتعد هذه المرحلة بالغة الأهمية لأن أي خطأ في تعريف المشكلة سيجعل كل المراحل التالية كلها تسير في الطريق غير الصحيح. ويواجه المدير في هذه المرحلة صعوبة التمييز بين الأعراض الظاهرة للمشكلة والأسباب التي تكمن وراءها. من هنا كان عليه أن يجمع معلومات كافية للإحاطة بالمشكلة من كل أبعادها لمعرفة السبب الحقيقي ثم إيجاد الطريق لإزالته.

ب- <u>المرحلة الثانية " تحديد البدائل "</u>

حيث يستعين متخذ القرار بقدرته الذهنية وخبرته في العمل وطريقته في التفكير لوضع اليد على الطرائق البديلة التي يمكن أن تحل المشكلة وتحقق الهدف.

ج- <u>المرحلة الثالثة " مرحلة تحديد معايير المفاضلة "</u>

والتي يستخدمها كأساس لتقويم البدائل والمفاضلة بينها، وهذه المعايير قد تكون كمية، وقد تكون نوعية وقد تجمع بينهما.

د- <u>المرحلة الرابعة " تقويم البدائل "</u>

حيث يقوم متخذ القرار باستبعاد مبدئي لبعض البدائل مستخدما مجموعة معينة من معايير المفاضلة. كما يقوم بتقويم تفصيلي لعدد محدود من البدائل حتى يقلل مجال الاختيار إلى أدنى حد ممكن.

هـ- <u>المرحلة الخامسة " اختيار البديل الأفضل "</u>

وهذه المرحلة من أصعب المراحل فقد يجابه المدير ببدائل عدة ، متساوية القيمة قد تربك اختياره وربما يختار البديل الأفضل مع وجود بعض السلبيات فيه، الأمر الذي يوجب اتخاذ الإجراءات الوقائية، وربما يلجأ المدير في هذه المرحلة إلى تأجيل الاختيار للقيام بتحليلات إضافية توضح له الرؤية وترشده إلى البوصلة الصائبة في الاختيار، ولا ضير هنا من اختيار بديل ثاني، كاحتياط لمواجهة الظروف المستجدة.

و- <u>المرحلة السادسة " وضع البديل الأفضل موضع التطبيق "</u>

وذلك بتحديد الخطط والبرامج والإجراءات اللازمة لتنفيذ البديل الأفضل، وتحويله إلى برنامج عمل توضع له الضوابط كلها التي تضمن تنفيذه.

ز- <u>المرحلة السابعة " متابعة القرار في أثناء تنفيذه "</u>

وهي المرحلة الأخيرة حيث يتابع صاحب القرار النتائج الحقيقية للبديل المختار ويراقبها، ويقوم ردود الأفعال من خلال شبكة المعلومات لمعرفة طرائق تعديل البديل أو رفع مستوى فاعليته.

٥- <u>كلمة ختامية عن مراحل اتخاذ القرارات</u>

لابد لي من القول إن التركيز على المرحلة الأخيرة من مراحل اختيار القرار وهو القرار البديل الأفضل، يجب أن لا ينسينا القيم المستقبلية للقرار، لأن اتخاذ

صنع معايير للحكم لتقويم الحل المقبول، جمع المادة، صياغة الحل المفضل وضع الحل المفضل موضع التطبيق (د.شيحا، أصول الإدارة العامة، ص٣٤٨).

القرارات عملية متصلة ومستمرة، فالتركيز على المرحلة الأخيرة ربما يوقعنا في معايير خاطئة قد تؤدي إلى إهمال العمليات السابقة والعمليات المعقدة كلها التي تتضمن البحث والاكتشاف والتحليل والتي تسبق الاختيار الأخير.

إن عملية اتخاذ القرارات عملية مستمرة يستحضر فيها الزمن بأبعاده الثلاثة:-

أ-الماضي :وفيه ظهرت المشكلات وتراكمت وتجمعت المعلومات مما دفع بالتنظيم لاتخاذ قرار معين.

ب- الحاضر :الذي ظهرت فيه البدائل المطروحة للاختيار.

ج- المستقبل :وهو مسرح تنفيذ القرارات[1].

ولا ننسى أن اتخاذ القرار، قد يولد الحاجة إلى اتخاذ قرارات جديدة بحيث يتطلب الموقف اتخاذ أجراء يغطي المناحي التي استجدت كلها.

فالقرار الذي يتخذه صاحب القرار قد يبدو مفاجئا في محيط التنظيم لكنه في واقع الحال أستغرق في انبثاقه لأشهر عدة من التخطيط والجمع للمعلومات والنظرة الاحتوائية لجوانب الموضوع كلها فالقرارات لا تأتي عفوا وإن بدت مفاجئة للجميع فالإداري الناجح يدرس الاختيارات المطروحة وينتقي في الوقت نفسه الوقت المناسب لإعلانها.

فهو مسئول عن نجاح القرار، ولذا يجب أن يضعه في سياقه الطبيعي السياق العام لعمل التنظيم كما يقوم بإعادة تقويم بعض القرارات التي إتخذها وعملية التقييم ليست بالعملية السهلة. فهي مراجعة ذاتية يملك هو وحده بوصلة توجيهها، البوصلة التي توصلنا إلى القرارات الرشيدة.

الرشد في القرارات ، هو اختيار أحسن القرارات في ظل الظروف القائمة وإذا جاء متفقا وداعما للأهداف التنظيمية. وهنا لابد من التركيز بأهمية أن يستحضر الإداري مواقف وقرارات سابقة أتخذها في ميدان عمل وجعلها في موقفه الحالي فانوس إنارة وإضاءة لهذه المشكلة. فالخبرات والمواقف السابقة لقيادته أو للقادة الإداريين الذين سبقوه لا تقل أهمية عن كفائته وجدارته وقدرته على التفكير، واختيار البديل!

٦- تنفيذ القرارات والسياسات العامة[1]

لابد من الإشارة هنا إلى عدم وجود اختلافات جوهرية بين طبيعة عمليات اتخاذ القرارات وطبيعة رسم السياسات العامة سوى أن العمليات الأخيرة تكون بصورة عامة من مسئوليات القيادات الإدارية العليا في الدولة بينما عملية اتخاذ القرارات تكون من واجبات جميع العاملين في الجهاز الإداري وفي المستويات كافة. هذا فضلا عن

---

(١) راجع بهذا الخصوص: تريجو، بنيامين، جوز يمران، إستراتيجية الإدارة، ترجمة إبراهيم علي البريس، ص١٠٦.

(١) اعتمدنا في هذا البحث د.الدوري، مبادئ الإدارة العامة، ص١٥٨.
د.المصري، أساسيات في دراسة الإدارة العامة، ص١٨٨.

أهداف السياسات العامة – في الأغلب – تكون أكثر شمولا وجسامة من أهداف القرارات. لذلك فالواقع العملي للأجهزة الإدارية يظهر الحاجة الماسة لاتخاذ سلسلة من القرارات خلال عمليات رسم السياسات العامة وتنفيذها.

إن عمليات اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة يمكن أن تكون مبنية على أسس ارتجالية ويمكن أن تكون مبنية على أسس علمية. فالعمليات المبنية على أسس ارتجالية تتميز في أن مجمل عمليات بلورة البدائل، ومن ثم عمليات اختيار أحد هذه البدائل تكون غير متميزة ومبتسرة، وقائمة على معلومات غير متكاملة كما ونوعا لذا فاحتمالات الخطأ في مثل هذه العمليات تظهر عادة بنسبة عالية.

أما العمليات القائمة على أسس علمية فتتسم بكون عمليات بلورة البدائل والاختيار بينها تقوم على أساس معلومات كافية ودقيقة وبالتالي فإن احتمالات الخطأ هنا تكون محدودة نسبيا.

ولابد من التأكيد هنا أن عمليات جمع المعلومات وبلورة البدائل ثم الاختيار بينها ورسم السياسات العامة تعد عمليات مستمرة خلال مراحل التنفيذ كلها .. حيث أن ردود الفعل المختلفة من البيئة الإدارية الداخلية والخارجية التي تنقل إلى مراكز اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة في أثناء مرحلة التنفيذ الفعلي لابد أن تستخدم في إعادة صياغة البدائل، وإعادة عمليات المقارنة والاختيار ضمانا للتوصل إلى الوسائل الفاعلة والعملية التي من شأنها أن تحقق الأهداف المرجوة.

وتختلف مستلزمات عملية اتخاذ القرارات وعملية رسم السياسات العامة داخل أجهزة الدولة الإدارية باختلاف هذه الأجهزة واختلاف طبيعتها وإمكاناتها وخطورة الأهداف التي تتبناها. لكن ثمة مستلزمات تشترك فيها مختلف عمليات اتخاذ القرارات وعمليات رسم السياسات العامة.

<u>أولا</u> : توافر المعلومات الكافية كما ونوعا وفي الوقت المحدد لاختيار البدائل ويمكن تقسيم هذه المعلومات إلى ثلاثة:-

أ- معلومات تتعلق بتحديد الأهداف.

ب- معلومات تتعلق بتحديد الوسائل اللازمة لتحقيق الأهداف.

ج- معلومات تتعلق بالتأثيرات المتبادلة بين القرار والسياسة العامة المقصودة وبين البيئة الداخلية الإدارية والبيئة الخارجية في أثناء مرحلة التنفيذ.

<u>ثانيا</u> : توافر الكادر الوظيفي القادر والراغب في عملية بلورة البدائل واختيار البديل الأفضل.

<u>ثالثا</u> : توافر الكادر اللازم في الجهاز الإداري القادر على تنفيذ القرار أو السياسة العامة بالصيغة المطلوبة.

<u>رابعا</u> :توفر المستلزمات الكافية "المادية وغير المادية" المطلوبة للتنفيذ.

لقد كانت المدرسة الكلاسيكية في الإدارة تنادي بأن اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة في الجهاز الإداري للدولة هي من واجبات القيادة .. وعلى العاملين البقية تنفيذ تلك القرارات. أما المدرسة الحديثة في الإدارة بحكم تبنيها للأسلوب العلمي

فقد أكدت على أن اتخاذ القرارات ورسم السياسات العامة تنسجم في درجة المشاركة في بلورة المعلومات وتقديمها.

فالبقية من العاملين من غير القادة ، هم أيضا في الخط العام للمشاركة بحكم مشاركتهم في تقديم المعلومات وبلورتها وإن اختلفت درجة مشاركتهم ومستواها مع القادة الإداريين.

ومشاركتهم هذه تتحدد في الطرائق الآتية:-

١. تقديم المعلومات وبلورتها للقادة لاختيار البديل.
٢. من خلال الترجمة العملية لهذه القرارات وتنفيذها.
٣. من خلال ضخ المعلومات المرجعة إلى القادة عن مختلف ردود الفعل الإيجابية والسلبية عند مراحل التنفيذ الفعلي أولا بأول لغرض إدخال التعديلات اللازمة على القرارات والسياسات العامة المتخذة، إن ما أريد أن أؤكده هنا عليه أن العصر الحديث بكل ما فيه من تقدم علمي وتقني وتشعب دقيق في مختلف الاختصاصات جعل القائد الإداري في موضع الحاجة المستمرة للمعلومات عن مختلف الاختصاصات وعن مختلف الحقائق والبيانات ، تقدم من التابعين له في المؤسسة الإدارية، فهو وحده لا يمكن أن يملك هذه المعلومات كلها وان يلم بهذه الاختصاصات.

إن المنفذين للقرارات وللسياسات العامة هم القاعدة الأساسية لإدخال التعديلات المطلوبة ولإعادة المفاضلة والاختيار بين البدائل عن طريق المعلومات المرجعة الصاعدة للقيادات العليا.

٧- المناحي السايكولوجية في صناعة القرارات

لقد سبق أن ذكرت أن اتخاذ القرار لا يعني أكثر من العمل الذي يقوم به من يتولى قيادة العمل عمل المرحلة الأخيرة في عملية صنع القرار وتأسيسا على ذلك يذهب فقهاء العمل الإداري ومنظروه إلى أن القرارات يجب أن تنسب في مجموعها إلى التنظيم الذي صدرت عنه، فهم يركزون على ضرورة مشاركة العاملين في صنع القرار واحتوائهم له، فهم ممن يعنيهم أمر القرار وتنفيذه فالمناحي السايكولوجية مهمة جدا كقاعدة يستند إليها صاحب القرار.

أما ترى، القادة الكبار وقادة الدول العظام يصدرون قراراتهم بعد دراسة طويلة متأنية وببدائل كثيرة فيكون افتتاح القرار: باسم الأمة، باسم الشعب، فهذا البيان السايكولوجي ضروري جدا لأن يشعر الجميع أن الرئيس أتخذ القرار ويعلنه باسمهم وبإرادتهم!

إن الحس السايكولوجي، والحس الإداري للقائد مسألة ضرورية لكي يجعل شعوره الشخصي وأهدافه الذاتية أخذت تتسرب وبهدوء كتغلغل الماء في التربة بانسياب، انسياب أفكاره وقراراته إلى جميع العاملين في التنظيم والجميع يشاركون، ومشاركتهم في القرار بالاقتراح أو الرأي أو المعلومات فالقرار يعينهم ويرابط عند مصالحهم ومراكزهم.

فالقرار الذي يصنع في مصنع الروح الجماعية أكتسب الشرعية كما أكتسب القابلية والقدرة على النجاح والعمل الجماعي هذا وفي جميع المستويات هو المناخ الطبيعي والصحي لخلق كوادر قيادية لإعداد كوادر إدارية يتم تدريبها وصقل خبراتها بشكل جيد ومدروس بعد أن تحققت الثقة المتبادلة بين الرئيس والمرءوسين.

من هنا تجد بعض القادة وبعض قراراتهم تنجح في ظروف معينة، بينما يخفق آخرون مع قراراتهم مع تشابه الظروف، لأن الأول أستوعب العامل السايكولوجي، العامل الإنساني، وأهمل الثاني هذا العامل فكان نصيبه الفشل والإخفاق.

٨- مشكلات إدارية في اتخاذ القرارات[1]

إن كل ما تسعى إليه الإدارة العامة هي الوصول إلى تحقيق القرارات السليمة، ذات الرشد الإداري المطلوب. وكل ما يسعى إليه التنظيم المخطط هو زيادة المهارات والقدرات في اتخاذ القرارات، والقضاء على بعض المعوقات التي تؤدي إلى ضعف القرارات الإدارية وإرباكها.

ومن المهم جدا دراسة العوامل المؤثرة في مساق القرارات ودراستها والإجابة عما تثيره من أسئلة فما الذي يشكل القرار السليم؟ وما هي الظروف البيئية المحيطة باتخاذ القرار؟ وما هي آثار العوامل السايكولوجية ودورها الإداري؟ وما هو الوقت المناسب لاتخاذ القرارات؟ وما أهمية حيوية الاتصال بعد اتخاذ القرارات؟ وكيف نحدد المشاركة الفاعلة في اتخاذ القرارات؟ ولندرس أولا:-

أ- القرارات السليمة تحقق الكفاية

إن الرجل الإداري ليشعر بثقل التفكير في كيفية الوصول إلى القرارات السليمة وكلما كان القرار رئيسيا ومهما كلما كانت المخاطر جسيمة، نتيجة للقرارات الخاطئة وفي مثل هذا الحال الصعب هناك اتجاهان أمام الإداري وهو بصدد اتخاذ القرارات.

الأول: هو عدم القدرة على تحليل ما يصل إليه من قرارات.

الثاني: هو أن نفترض أقصى درجة من المثالية والثقة في القرارات التي يتوصل إليها.

وإذا كان المديرون غير قادرين على تحليل القرارات فلا يعني هذا أنهم يعتمدون مجرد الحدث والتخمين - وفيما يتعلق بدرجة المثالية المطلوبة للوصول إلى قرار سليم فهناك من يعتقد أن نسبة من الخطأ ترجع إلى الإنسان نفسه - ويعتقد بعض المديرين أن حصيلة قراراتهم هي زيادة درجة التأكد، وهناك بعض العوامل التي تزيد من قدرة التنظيم على امتصاص الآثار الناشئة من الأخطار الخاصة بالقرارات منها: قدرة التنظيم، مركزه، المركز المالي للتنظيم، إن الاختيار الحقيقي لصحة القرارات هو تحقيق الكفاية ولكن كيف يمكن للقرارات الإدارية أن تحقق زيادة الكفاية؟ وهي مقياس النجاح في اتخاذ القرارات السليمة.

---

[1] للتوسع في هذا الموضوع راجع: د.عبدالفتاح، الإدارة العامة ، ص٢٣٤ وما بعدها.
د.شيحا، أصول الإدارة العامة، ص٣٥٨، د.حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٥٧، د. المصري، أساسيات، ص٣٩٠.

تعتمد الكفاية على مدى دقة المعلومات، والحقائق التي تقوم عليها القــرارات؟ ومدى قدرة القائد على قياس الموقف والمواجهة معه!

ب- الظروف المحيطة باتخاذ القرارات

كل شيء في الإدارة هو نتاج ظروفه ويعد تهيئة الظروف والبيئــة المناسـبة التي تؤدي إلى القرارات السليمة هي المهمة الحيوية للقيادة الإدارية. ومــن العوامـل الرئيسية لنجاح القرارات هي أن تأتي في الوقت المناسب والمكان المناسب وبوسـاطة الأفراد المناسبين.

إن معرفة رجل القيادة بحدود سلطته يدعم قدرته على اتخاذ القــرار السـريع وبدون تردد أو إبطاء، إن عنصر الوقت يزداد أهمية فيما يتعلق بالأمور العاجلـة التـي تتطلب التصرف السريع والملائم. والقائد الناجح من يوازن بين طرفي المسألة سـرعة التصرف والرشد في القرار المتخذ.

ج- العوامل النفسية في اتخاذ القرارات

سبق أن ذكرت أن القرار يتضمن في جوهـره عوامـل شـخصية وعوامـل تنظيمية، أما العوامل الشخصية فهي تتضمن المركز والمنصـب، وعوامـل شـخصية كالذكاء، وقدرة التحمل والاتجاهات السلوكية. ولقد قدم علماء النفـس نمـاذج شـيقة للمقاييس السايكولوجية في اتخاذ القرارات المبنية على أشكال متباينة مـن الشـخصية فهناك:-

١. النوع الدافع، الذي ينتظر القرارات الصالحة تأتي من الآخرين، ويميل هذا النوع إلى استشارات المستشارين ونصائحهم ويحاول أن يحول المسئولية إلى الآخرين.
٢. النوع المتهور.
٣. النوع المتردد.
٤. النوع الانتهازي.
٥. النوع المنتج . وهو المقتدر على تنمية إمكانياته.

د- الوقت المناسب لاتخاذ القرارات

والوقت في غاية الأهمية للإداري وللموظفين التابعين له، إذ يرغب هؤلاء فـي معرفة وقت اتخاذ القرار. قصد القيام بدورهم المطلوب في التنفيذ وعنصر الوقت مـهم للمواقف التي تتطلب الحكم السريع.

وهنا أذكر موقف الأخ/ رئيس الجامعة أ.د. باصرة عندمـا أتصـل بـه أحـد الأخوان من أساتذة كلية التربية في المكلا يطلب بعض المطاليب خارج سياقات العمـل مهددا بإلغاء عقده ، فما كان من الأخ رئيس الجامعة إلا الإسراع فـي الموافقـة علـى الطلب، وهاتفيا وفي صباح اليوم التالي أعطى توجيهاته بتصفية مستحقاته المالية كلـها وبسرعة، فماذا كانت النتيجة؟ تراجع الأستاذ المذكور عن تهديده ورجوعه السريع إلـى المكلا وكليته. لقد كان موقف رئيس الجامعة في قراره في غاية الحكمة وحقق أهدافـه للجامعة ولكلية المكلا ولمصلحة الأستاذ المذكور.

هـ- **الاتصال في اتخاذ القرارات**

إن القرار السليم هو الذي يتخذ في الوقت السليم، ويتم إيصاله بسرعة إلى الأفراد أو المتأثرين بالقرار، ولابد أن تصل القرارات مكتوبة بوضوح وبساطة ومنطق رشيد.

و- **المشاركة في اتخاذ القرارات**

وهذه المسألة في غاية الأهمية مع الأخذ بالأهمية درجة المشاركة والمدى الذي تتم فيه المشاركة، المشاركة الفاعلة تحقق:-

١.تقليل نسبة التعارض بين الأعضاء عند التطبيق.
٢.التحقيق من درجة الاعتماد على المسئول الإداري.
٣.تنامي الروح الجماعية للبدأ بالنشاط وبتجاوب واضح.
٤.الافادة من الوقت في الأعمال المنتجة.

٩- مزايا المشاركة في اتخاذ القرارات

" شاورهم في الأمر " آية من آيات الهداية الربانية لرسولنا الكريم محمد (ص)، محمد الذي لا ينطق عن الهوى، والمحاط بالعناية الربانية بالمتابعة الربانية، بجبريل، هذا النبي (ص) يأمره الله ويبلغه بأهمية بل بضرورة مشاورة، أتباعه وصحابته والتوجيه فيه " أمر " شاورهم ، والمشاورة في الحكم " الأمر " لأن الحكم يمس مصالح هؤلاء الناس / حاضرهم ومستقبلهم.

فإذا كان النبي (ص) بحاجة إلى المشاورة فما بالك بالناس الباقين، المدير الذكي، المدير الراغب والمصمم على نجاح قيادته، عليه أن يعزز نجاحه في إشراك التابعين معه، إنهم يركبون الزورق ذاته، الجميع في زورق واحد، فلابد أن يشعر هؤلاء بروح الفريق، لابد أن يشعروا أن الربان يشركهم في كل خطوه من خطوات المركب الأساسي كي يتعاونوا معه، ويجدفوا معا نحو الهدف المشترك في الوصول إلى الميناء في الوقت المحدد.

وهؤلاء المرؤسون ومن خلال قنوات المشاركة سوف يشعرون:-

أ- بالأهمية، وبأنهم العنصر المهم في التنظيم.
ب- تقبل التغيير عندما يشتركون في اتخاذ القرار المنشي لهذا التغيير.
ج- سهولة التوجيه، بعد أن تقل الحاجة لتوسيع نطاق الرقابة لشعورهم بالمسئولية[1].
د- تحسين كفاية العمل بزيادة معدلات الإنتاج وجودته.
ه- تحسين نوعية القرارات الإدارية ، بعد أن تتحسن قنوات إيصال المعلومات من القاعدة وصعودا إلى القمة القيادية.

---

[1] تير، أوردواي، الإدارة هدفها وإنجازها، ترجمة: د. علي كامل، مراجعة د. محمد توفيق، نيويورك، القاهرة ١٩٦٧م، ص٣٢.

١٠ - هل هناك إمكانية لوضع خطة لاتخاذ القرارات[٢]

ثمن مقولة مهمة يحددها فقهاء الإدارة العامة وهي " أن القرار متى أتخذ بشأنه كالمقذوف الناري لا يمكن إسترجاعه وإنما يكون مواجهة الموقف باتخاذ قرار جديد ومن ثم فإن الالتجاء إلى خطة عملية عند اتخاذ القرارات أمر تفرضه الإدارة السليمة "[٣].

وعندي مصطلح إداري أريد أن إعمامه في الفقه الإداري، فلم أجد له في كتب الإدارة العامة، ذكرا أنه " القيادة المستوعبة " وهي الوحيدة القادرة على متابعة خطوات النجاح، صعودا لتحقيق الهدف النهائي. إنها تستوعب مستجدات الظروف ومتغيراتها، وتراقبها بانتباه، وتعدل وتبدل في ضوء قنوات المعلومات الصاعدة لها.

إن المقولة السابقة تؤكد ضرورة دراسة القرار وتوفير مستلزمات نجاحه كي تصيب الطلقة الهدف.

نعم لا يمكن استرجاعها لكنها أصابت الهدف وربما يكون مصيرها التلف إذا كان القرار مرتجلا.

وفي العالم الثالث، في العالم النامي تتخذ القرارات أهمية خاصة سواء أكانت ذات طابع إستراتيجي أو تكتيكي ولابد من دراسة الاحتمالات كافة إتجاهاتها، فمثل هذه البلدان لا تتحمل نتائج القرارات المرتجلة غير المدروسة غير المستوعبة لواقع الحال.

إن الخصوصية التي تتميز بها التنمية الاقتصادية في البلدان النامية تستدعي وجود رؤية علمية في تخطيط مثل هذه القرارات الاستراتيجية[١] والمتعلقة بمصير هذه البلدان والشعوب العاملة فيها ومستقبلها.

نحن بحاجة إلى رؤية شمولية لحاجاتها وإمكاناتها وما سيكون عليه مستقبلها، نحن بحاجة إذن إلى قيادة " سواء أكانت رئاسة حكومة أم وزارة أم مؤسسة ومصلحة " تضع جدولا زمنيا منظما للقرارات واختيار الأولويات منها وهذا ما نقصده بالضبط "بتخطيط اتخاذ القرارات" وفي ضوء مبادئ يلتزم بها أولو الأمر ، فما هي هذه المبادئ؟

١١ - مبادئ اتخاذ القرارات[٢]

إن المنظمات الإدارية وعلى اختلاف مستوياتها واختلاف قياداتها وأهميتها كلها ، كل الهرم يعتمد في الأخير " اتخاذ القرارات " من هنا جاءت الأهمية القصوى لهذا الموضوع، ومن هنا وجدت المبادئ التي تتحكم باتخاذ القرارات فلنثبتها أولا:-

---

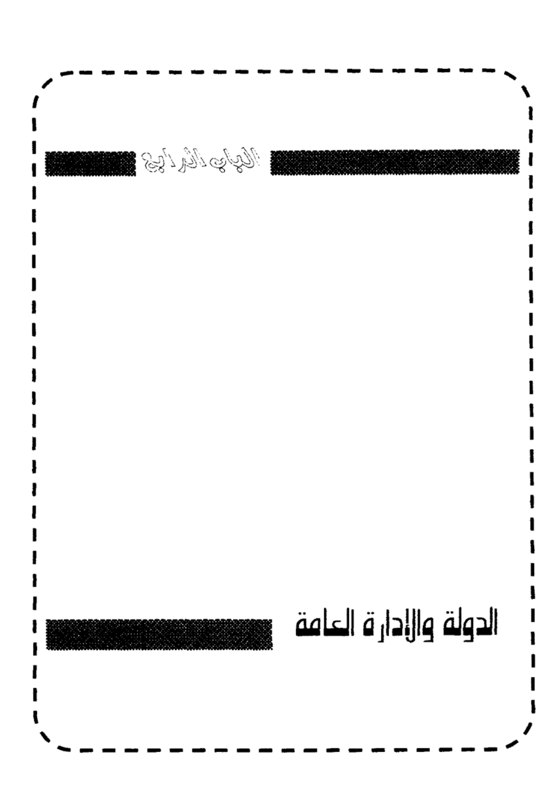
[٢] للتوسع في هذا الموضوع راجع محاضرتنا: في الإدارة العربية، دراسة مقارنة، ص٥٧ وما بعدها. وقارنها بما كتبه د. شيحا، أصول الإدارة العامة، ص٣٦٠.
د.عبدالفتاح، ص٢٤٠ وما بعدها .

[٣] درويش + تكلا ، أصول الإدارة العامة، ص٤٤٣.

[١] استراتيجية الإدارة العليا، ماهيتها وكيفية تشغيلها، ترجمة إبراهيم علي البريس. مراجعة محمد الحديدي، الطبعة العربية، القاهرة - ١٩٨٨م، ص١٥٣. وقارنه بـ : جيماوات، بنكاج، الالتزام وإستراتيجية اتخاذ القرارات الإدارية، ص١٨٣.

[٢] راجع د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٥٨. الهواري، الإدارة، ص١٤٦.

١- مبدأ اتخاذ القرار: وهو مجهود الأفراد وتصرفاتهم بعد التفكير والاختيار.
٢- مبدأ تغلغل القرارات: وهي عملية مستمرة. تتغلغل في أوجه النشاط الإنساني كلها، ومنها النشاط الإداري والفني.
٣- مبدأ التفكير المركب: وهو التفكير المنطقي والابتكاري الذي يساهم في الوصول إلى المستويات العليا من القرارات.
٤- مبدأ التفكير المنطقي: فلكي يكون القرار منطقيا لابد أن يعتمد التفكير والتخطيط المنطقي بعيدا عن الأخطاء والتناقض.
٥- مبدأ الانفتاح الفكري: للحصول على أكبر قدر ممكن من الأفكار ومن مختلف مستويات الحلقات الفكرية.
٦- مبدأ الحقائق: فالحقائق، هي مادة وجوهر صاحب القرار.



الباب الرابع

الدولة والإدارة العامة

الفصل الأول

أركان الدولة

١ – المفهوم اللغوي للدولة:-

ورد مصطلح الدولة في القرآن الكريم، كما ورد في معجمات اللغة وكتب السياسة ومراجعها إلا أن ما ورد في هذه المصادر يختلف في مفهومه عن مفهوم الدولة كمصطلح سياسي ودستوري في القانون الدولي العام[١].

فترد في لسان العرب، الدولة: العقبة في المال والحرب سواء، وقيل الدولة بالضم، في المال والدولة بالفتح في الحرب وقيل هما سواء فيهما والجمع دولة.

والدولة في المال، يقال: صار الفيء دولة بينهم، يتداولونه مرة لهذا ومرة لهذا، والجمع دولات ودول. ويرى أبو عبيد: الدولة بالضم اسم للشيء الذي يتداول به بعينه، والدولة الفعل. وقوله تعالى: " كي لا يكون دولة بين الأغنياء منكم "[٢] ليس هذا للدولة بموضع، إنما الدولة للجيش يهزم هذا ثم يهزم الهازم، فتقول قد رجعت الدولة على هذا. والدولة بضم الدال: في الملك والسنن التي تغير وتبدل من الدهر فتلك الدولة والدول.

ويرى الزجاج: الدولة اسم الشيء الذي يتداول، والدولة الفصل، أي الانتقال من حال إلى حال، كأنه قال: كي لا يكون الفيء دولة أي متداولا، وتداولنا الأمر: أخذناه بالدول[٣] .

ولم يستخدم مصطلح "دولة" في الحياة السياسية العربية طيلة العهد النبوي والراشدي، والأموي، فلما نجح العباسيون في ثورتهم ذكر اليعقوبي حكمهم فقال: جاءت دولة بين العباس[٤] .

---

[١] القانون الدولي العام في مفهومة المعاصر: مجموعة القواعد القانونية التي تحكم الدول وغيرها من الأشخاص في علاقاتها المتبادلة، فهو اسم: يطلق على مجموعة القواعد العرفية والاتفاقية التي تعد ملزمة قانونا في العلاقات المتبادلة للدول المتحضرة. ويعرف بأنه: قانون ينظم العلاقات بين الدول مدفوعا بروح التوفيق والانسجام أو أنه: النظام القانوني الأمر والمنشئ والمنظم للمجتمع الدولي أو لجماعة دولية معينة، أما التعريف الإسلامي له فهو " مجموع القواعد الشرعية والاتفاقية التي تنظم علاقة المسلمين بغيرهم في السلم والحرب (د.شكري، محمد عزيز، مدخل القانون الدولي العام – دمشق ١٩٩٥م –١٩٩٦م ص٣ طبعة سادسة).

[٢] القرآن الكريم. الحشر، آية ٧.

[٣] ابن منظور، لسان العرب، ج١١، ص٢٥٢ (بيروت – ١٩٦٨م) طبعة دار صادر.

[٤] اليعقوبي، تاريخ اليعقوبي، ١٤٠/٢.

٢- المفهوم السياسي للدولة المعاصرة

يعرف الفقه غالبا الدولة في ضوء معاهدة مونتيفيديو لعام ١٩٣٣م، فمادتها الأولى اشترطت أربعة أركان في الدولة لكي تتمتع بالشخصية الدولية وتعد بالتالي شخصا دوليا ، وهذه الأركان هي كما يأتي:-

١. سكان دائمون.
٢. إقليم محدد.
٣. سلطة حقيقية.
٤. أهلية إقامة علاقات مع الدول الأخرى وفي ضوء ذلك تعرف الدولة بأنها: مؤسسة نتجت عن تقسيم تاريخي للسلطة على بقعة جغرافية محددة، يسكنها أناس بصفة دائمة[١] كما عرفت الدولة: بأنها مؤسسة سياسية وقانونية تقوم حين يقطن مجموع من الناس بصفة دائمة في إقليم معين ويخضعون لسلطة عليا تمارس سيادتها عليهم[٢] .

ويذهب الدكتور حكمت شبر[٣] إلى أن تحديد معنى الدولة وتعريفها يعتمد إلى مدى بعيد الأيديولوجية التي يحملها الفقيه ومدى ارتباطه بالنظم الاجتماعية السائدة في المجتمع الدولي. أن تعريفات الفقهاء للدولة تنبثق من موقفين اشتراكي أو رأسمالي.

فالفقيه الألماني (أهرنك) يعرف الدولة بكونها ظاهرة من ظواهر القوة التي تسيطر بها الهيئة الحاكمة على جانب الأمور في الجماعة التي تحملها، والوسيلة التي تحقق بها تطور هذه الجماعة ونموها. ويعرفها (بوانكاريه) بأنها جماعة منظمة بينما يقول (أوريو) بأنها التنظيم السياسي والاقتصادي والقانوني لمقومات الشعب لخلق نظام اجتماعي معين. ويرى الفقيه (كلسن) أن الدولة كتجمع سكاني ليست سوى وحدة نفسية واجتماعية وحيوية تعتمد التنظيم القانوني في تعاملها ويعرفها د.حامد سلطان أنها جمع من الناس من الجنسين معا، يعيش على سبيل الاستقرار على إقليم معين محدود ويدين بالولاء لسلطة حاكمة لها سيادة على الإقليم وأفراد الشعب. أما الدكتور الجلبي فيعرفها: بأنها جمع من الأفراد يقيمون بصفة دائمة في إقليم معين ويخضعون لتنظيم سياسي يتمتع باختصاصات دولية عامة مستقلة يستمدها مباشرة من القانون الدولي العام[٤] .

أما الفقهاء الاشتراكيون فينطلقون في تحديدهم لمعنى الدولة من مفهوم طبقي. حيث يرون فيها ظاهرة اجتماعية تنشأ وتتطور مع المجتمع المنقسم على نفسه إلى طبقات. وهذه الطبقات تشكل مجموعات كبيرة من البشر يتميز بعضها عن بعض فيما تحتله من مواضع في نظام الإنتاج الاجتماعي. وفي علاقاتها بوسائل الإنتاج ويترتب على ذلك اختلاف هذه الطبقات في الحصول على نصيبها من الدخل الوطني داخل المجتمع. وبمعنى آخر فإن الدولة ما هي إلا الهيئة السياسية للطبقات السائدة اقتصاديا

---

[١] مرشحه، د.محمود، الوجيز في القانون الدولي العام (حلب - ١٩٩٤م) ص٨٧.
[٢] شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ٦٩.
[٣] القانون الدولي العام، ج١ (بغداد - ١٩٧٥م) ، ص٢٠٩ وما بعدها.
[٤] الجلبي، د. حسن، القانون الدولي العام (بغداد - ١٩٦٤م) ، ص٢١١.

في المجتمع. وتعتبر الدولة من حيث كونها شخصا من أشخاص القانون الدولي عن إرادة هذه الطبقات[1].

٣- أركان الدولة[2]

للدولة عدة مقومات أو عناصر إذا اجتمعت مع بعضها كونت القاعدة القانونية لانبثاق الدولة، وظهور كيانها وأول هذه المقومات أو الأركان "العنصر البشري" أي "الشعب" شعب الدولة.

أ- الشعب " العنصر البشري "

يتكون الشعب الدولة من مجموع الأفراد المرتبطين بالدولة بعلاقة قانونية وسياسية تسمى بـ " الجنسية " فالجنسية هي المعيار الذي يميز مواطني الدولة من "الأجانب" وهي تعني ولاء المواطن للدولة التي يحمل جنسيتها، هذا الولاء الذي يترتب عليه تمتع المواطن بحقوق وتحمله بواجبات لاتثبت كقاعدة عامة للأجنبي.

وبهذا فإن معنى " شعب الدولة " القانوني يختلف عن معنى الشعب بمفهومه القومي والذي يشترط توافر شروط عدة ضرورية لقيام الشعب بالمعنى القومي ، منها وحدة اللغة، والتاريخ المشترك، وحدة الآمال والمصير المشترك. ولكن قد يتطابق المعنيان معا في شعب الدولة كما حدث في الدول الأوربية القومية مثل (فرنسا، ألمانيا، إيطاليا) وقد لا يتطابقان كما هو الحال عند الشعب العربي، المشتت بين عدد كبير من الدول العربية، تضم كل واحد منها جزءا منه فالدولة تمارس سيادتها الشخصية على شعبها فهو ميدان أو مجال ممارسة الدولة لاختصاصها الشخصي[3].

فنحن هنا أمام مفهومين للشعب، المفهوم القانوني الذي ينظر للشعب: كمجموعة من الأفراد من كلا الجنسين يعيشون معا كمجتمع واحد بغض النظر عن الخلافات التي قد توجد بينهم من حيث العرق أو الأصل أو اللون أو الدين أو حتى اللغة.

والمفهوم القومي الذي يشترط لوجود شعب ما وحدة أفراده في العرق والتاريخ واللغة والدين والمثل والأماني حتى لو لم ينتظم هذا الشعب في دولة واحدة ! فالمفهوم القومي أقدم تاريخيا من المفهوم القانوني وقد أثر كثيرا في تطور الدول خاصة في العصر الحديث فقد نادى الفقيه الإيطالي " مانشيني " بوجوب إعطاء كل أمة حق تكوين دولة، وان تقسيم العالم إلى دول يجب أن يستند إلى القوميات وكان هدفه من ذلك تحقيق الوحدة الإيطالية.

---

(1) سلطان، د.حامد، القانون الدولي العام في وقت السلم (القاهرة - ١٩٦٨م) ، ص٣٤٣. شبر، القانون الدولي العام، ص٢١٠. د. مرشحه، الوجيز في القانون الدولي العام، ص٨٧.

(2) هذه الأركان يسميها البعض عناصر الدولة (شكري، ص٦٩) أو العناصر الرئيسية للدولة (شير، الشافعي محمد، القانون الدولي العام (القاهرة - ١٩٧١م) ، ص٤٩.

(3) للتوسع في هذا الموضوع راجع: مرشحه، الوجيز في القانون الدولي العام، ص٨٨. د. شبر، القانون الدولي العام، ص٢١٠. شكري، مدخل إلى القانون العام، ص٦٨. شبر، القانون الدولي العام. جلبي، القانون الدولي العام، ص٢٢٠.

وقد وجد مبدأ القوميات هذا نجاحا كبيرا في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين وأدى العمل به إلى أن تحررت كثيرا من الشعوب من نير الاستعمار الأجنبي مثل رومانيا وبلغاريا وغيرها، كما أن معاهدات الصلح التي اختتمت بها الحرب العالمية الأولى (١٩١٤-١٩١٩م) تضمنت نصوصا تتعلق بإعادة تقسيم أوربا على أساس مراعاة مبدأ القوميات إلى حد ما، بحيث لا يتعارض مع مصالح الدول المستقرة، بل ويعد مبدأ القوميات واحدا من أصول حق الشعوب في تقرير مصيرها الذي أكتسب لأول مرة صفة قانونية في ميثاق الأمم المتحدة. وفي العالم اليوم دول تضم جزءا من الشعب بالمعنى القومي كالدول العربية وهناك دول تضم أكثر من شعب واحد كالعراق مثلا. ومثل هذه الحال ، هي التي خلقت مشكلة دولية، مشكلة الأقليات التي تطالب بالمساواة بينها وبين سائر الرعايا في الحقوق وبحماية القانون الدولي لها، تحت خيمة حقوق الإنسان.

وسواء وجدت الرابطة القومية أم لم توجد فسائر أفراد الشعب في الدولة يرتبطون برابطة سياسية وقانونية تخلق التزامات متقابلة بين الفرد والدولة، أما هذه الرابطة فهي رابطة الجنسية.

فالجنسية هي المعيار للتفريق بين الوطني " المواطن " والأجنبي، فمن كان طرفا فيها عد وطنيا (مواطنا) له ما للمواطنين من حقوق وما عليهم من واجبات ومن تجرد منها عرف بالأجنبي وخضع في علاقاته بالدولة التي يوجد فيها لما ينطبق على الأجانب من حيث مركزهم القانوني.

والأصل في الجنسية أنها تمنح للفرد عند ميلاده حتى يعرف نسبه الدولي وفي هذا تختار الدول بين منح جنسيتها لأبناء أبنائها بغض النظر عن مكان ولادتهم وهو ما يعرف بحق الدم، وبين منحها للمولودين على أرضها بغض النظر عن نسبهم وهو ما يعرف بحق الإقليم، والدول حره في اختيار أحد أو كلا هذين الأسلوبين بحسب مصلحتها الوطنية ومنطلقاتها الفكرية غير أن منح الجنسية أو العضوية في شعب الدولة لا يكون عند الولادة فقط، بل يتم في مراحل لاحقة سواء بالتجنس أو الزواج المختلط أو التبعية " فيما يتعلق الأمر بالأولاد القصر " مما يختص ببحثه القانون الدولي الخاص[١].

ولا يشترط القانون الدولي حدا أدنى لعدد أفراد شعب الدولة فهناك دول يزيد عدد أفراد شعبها على بضعة آلاف (الفاتيكان وموناكو) بينما يتجاوز عدد أفراد دول أخرى مئات الملايين كما هو الحال في الهند والصين والولايات المتحدة الأمريكية وأندنوسيا غير أن كثافة السكان خاصة إذا ما اقترنت بغزارة في الموارد الاقتصادية تعد عاملا سياسيا مهما في العلاقات الدولية.

وكلمة ختامية لابد منها في موضوع شعب الدولة وسكانها فالعلاقة بينهما تختلف باختلاف صفتهم:

---

(١) القانون الدولي الخاص: إن المكانة القانونية لليمني في إنكلترا وحماية حقوقه، تتحدد وتؤطر بالقانون الدولي الخاص، بينما يتحكم القانون الدولي العام بعلاقة اليمن بإنكلترا.

- ففي المقدمة نجد المواطنين وعلاقتهم بالدولة أشد العلاقات قوة وثباتا.
- ثم الأجانب ووجودهم داخل الدولة يوجد علاقات ذات طبيعة خاصة.
- وأخيرا نجد في بعض الدول جماعة من الأفراد تعد أقلية وتخضع لنظام قانون خاص.

والمقصود بالمواطنين، أفراد الشعب لهم حقوق وعليهم واجبات لا يتمتع أو يلتزم بها الأجانب، ولكن من هو المواطن؟

يذهب بعضهم إلى أن المواطنين هم أعضاء الدولة المرتبطون بها بعلاقة قانونية سياسية هي (الجنسية) وفي رأي آخر أن المواطن هو : " شخص ذو ولاء دائم للدولة أيا كان محل أقامته ".

ويتمتع المواطنون بالقدر الأكبر من الحقوق المعترف بها لسكان الدولة. ومن ناحية أخرى فإنهم يخضعون لأشد الالتزامات عبئا في مواجهة الذين ينتسبون إليها. كما أن الدولة تملك إزاءهم كامل الاختصاص الإقليمي وتمارس فضلا عن ذلك في مواجهتهم اختصاصا شخصيا مستقلا عن وجودهم على الإقليم. فالمواطن يخضع حتى لو كان مقيما بالخارج - لالتزامات إزاء دولته (وخاصة الخدمة العسكرية) وفي مقابل ذلك فإنه يستفيد من حماية الدولة التي ينتسب إليها.

- <u>الأقليات</u>

وتحتوي الدولة على مجموعات من السكان يطلق عليها لفظة " الأقليات " وهم مجموعة من الأفراد تعيش على إقليم الدولة وتختلف عن الأغلبية من حيث الجنس أو العقيدة أو اللغة. وتقوم الفكرة العامة التي تحكم حقوق الأقليات وواجباتهم على عدم جواز التمييز بين الأفراد الذين يكونون أقلية وبين بقية سكان الدولة[1].

وقد اتجهت عدة اتفاقات دولية إلى النص على هذا المبدأ مثل اتفاق لوزان سنة ١٩٢٣م. وقد تبنى القضاء الدولي هذا المبدأ وطبقه في العديد من القضايا. وقد أشارت إليه المحكمة الدائمة للعدل الدولي سنة ١٩٢٣م بقولها: إن القانون الدولي المشترك المقبول عموما بخصوص معاملة الأجانب يطبق عليهم بالرغم من التشريعات الداخلية.

ب- <u>الإقليم أو " الركن المادي "</u>

هو " إقليم الدولة " الذي يشكل المجال الجغرافي الذي تمارس فيه سيادة الدولة، وهو الجزء لممارسة الدولة لاختصاصها الإقليمي[2] ويرى بعضهم أن المقصود بالإقليم في معناه الواسع الكتلة المادية لمجموعات معينة من القواعد، ففي بعض الاتحادات الكمركيه ينص على الإقليم الكمركي. غير أن اصطلاح الإقليم يستعمل عادة في معنى ضيق يقصد به إقليم الدولة ويعني هنا بالطبع الكتلة المادية لسلطة الدولة، أي المساحة الخاصة لتلك السلطة[1] .

---

[1] عن الاقليات وحقوقها راجع: د. بشير، القانون الدولي العام في السلم والحرب، ص٥٠ وما بعدها. وعنه ينقل، د. شبر، القانون الدولي العام، ص٢١٢.

[2] د. مرشحه، الوجيز في القانون الدولي العام، ص٨٨ .

[1] د. شبر، القانون الدولي العام، ص٧٧.

إن كل أمة أو شعب في العالم يعيش على بقعة من الأرض يطلق عليها الإقليم، وإقليم الدولة في ضوء هذا هو ذلك الجزء من الكرة الأرضية الذي تمارس الدولة عليه سيادتها ويسود سلطانها. وهو يتكون أصلا من قطاع يابس من أرض المعمورة وما يعلوه من الفضاء، وما يحيط به من الماء. والعنصر الأصيل فيه هو القطاع اليابس. إذا لا يوجد، ولم يوجد من قبل إقليم بالمعنى المفهوم في القانون الدولي يتكون من عنصر الفضاء وحده أو عنصر البحر وحده.

فلابد لوجود الدولة من أن يكون لها إقليم محدد يقطن عليه شعبها بصورة دائمة، فالبدو الرحل لا يشكلون دولة. فالإقليم هو البقعة المحددة من الأرض التي تمارس عليها السلطة في الدولة سيادتها. ويضاف إليها تلك الرقعة من الماء التي تحاذي سواحلها إلى مدى يقره القانون الدولي " المياه الإقليمية " وفضاء جوي يعلو الأرض والماء "الفضاء الجوي الإقليمي".

ولا يهتم القانون الدولي بسعة الأرض التي تشكل إقليم الدولة، فدولة كسان مارينو لا تتجاوز مساحتها ٥٩كم٢ في حين تبلغ مساحة الولايات المتحدة الأمريكية عشرة ملايين كم٢... وإنما يهتم القانون الدولي بتحديد هذا الإقليم أي بكونه محصورا ضمن حدود معينة من الوجهة الحقوقية فلا تكفي اتفاقات الهدنة مثلا لتحديد إقليم دولة، بل ينبغي أن تكون الحدود مرسومة بموجب معاهدات، أو وثائق دولية أخرى. ولا يضير الدولة أن تكون إقليما مؤلفا من أقسام متباعدة مادامت حدود هذه الأقسام محددة بشكل صحيح قانونا، ومادامت ترتبط مع بعضها بسلطة سياسية واحدة[٢].

المهم هنا هو فرض الدولة لسيادتها على الإقليم وسع ذلك الإقليم أو ضاق أما إذا فقدت الدولة سيادتها على إقليمها مؤقتا بسبب ظروف خارجة عن أرادتها كما لو أحتل إقليمها عن طريق عدو خارجي وذلك ما حصل للدول الأوربية عندما احتلت ألمانيا النازية أراضيها في الحرب العالمية الثانية (بولونيا مثلا) فإن ذلك لا يؤثر في وجود الدولة مادام تنظيمها السياسي متماسكا ويباشر اختصاصه حتى لو كانت المباشرة من خارج الإقليم.

ولكن ما هي طبيعة " حق الدولة " على الإقليم؟ هناك ثلاث نظريات تبين الطبيعة القانونية لإقليم الدولة وهي كما يأتي[٣] :-

أولا: نظرية موضوعية الإقليم

فالإقليم هنا هو محل للدولة وطبقا لهذه النظرية فإن الإقليم هو موضوع سلطة الدولة شأنه في ذلك شأن المال الخاص الذي يعد موضوع ملكية الفرد وكما هو الحال لمالك المال، فإن الدولة تستطيع استعمال إقليمها والتصرف فيه دون أن تخضع لأي قيد خارج عن إرادتها.

---

(٢) راجع: د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص٧٤. د. مرشحه، الوجيز في القانون الدولي العام ص٨٨. د. بشير، القانون الدولي العام، ص٢١٢. د. بشير، القانون الدولي العام.

(٣) للتوسع في هذا الموضوع راجع: د. بشير، القانون الدولي العام، ص٧٢. د. مرشحه، الوجيز في القانون الدولي، ص٨٨.

وقد وجهت لهذه النظرية انتقادات شديدة لعدم صحة التشبيه من الناحية القانونية بين السلطة وحق الملكية، فسلطة الدولة تتعلق بالقانون العام ولا يمكن مقارنتها بحق الملكية الخاصة التي ينظمها القانون المدني. أضف إلى ذلك خطورة هذا التصور من الناحية السياسية، فهو يتساوى مع التصور القديم للسيادة الذي يقدس السلطة المطلقة للدولة في النطاق الإقليمي ويسمح بكل تصرف حتى ولو كان التنازل عن كل أو جزء من الإقليم.

ثانيا: نظرية شخصية الإقليم

فالإقليم هنا هو شخصية الدولة وطبقا لهذه النظرية فإن الإقليم غير منفصل عن الدولة، فالإقليم هو ذات الدولة منظورا إليها من ناحية حدودها.

وهذه النظرية تخالف تماما سابقتها لأنه تذهب إلى أن الإقليم هو شخص الدولة وليس محلها، وتسبغ هذه النظرية أهمية بالغة على الإقليم، فالدولة تتمثل بإقليمها ويبدو أثر النظرة القومية واضحا فيها، وإن كان يعاب عليها إدماج الإقليم في عنصر الدولة وعده هو ذاته الدولة.

ثالثا: نظرية الإقليم كمجال جغرافي لسيادة الدولة

وطبقا لهذه النظرية فإن الإقليم ليس موضوع سلطة الدولة وإنما هو يمثل الدائرة التي يمكن أن تبرز هذه السلطة في نطاقها. فالإقليم هنا يمثل حدود سلطة الدولة وفي نطاق تمارس سلطات الدولة اختصاصاتها ولكنها مجردة منها في خارجه. فهناك لا تستطيع سلطة الدولة تجاوزه وتعبر الحدود عن هذا الحد.

إن هذه النظرية ترى في الإقليم عنصرا من عناصر قيام الدولة فلا تقوم الدولة بدونه وهو المجال الجغرافي لممارسة الدولة لاختصاصاتها الإقليمية .. ومن هنا ينشأ الترابط الوثيق بين أرض الإقليم وولاء الناس له.

وقد وجهت بعض الانتقادات لهذه النظرية فيما يتعلق بطبيعة الاختصاصات التي تمارسها الدولة، فإذا كان بعضها يبدو إقليميا فإن وجدت اختصاصات أخرى لا يمكن الاعتراف بإقليميها، فهناك:-

أ- <u>اختصاصات تمارس داخل الإقليم</u>

مثل أعمال الحرب، فالدولة لا تملك أن تمارسها على إقليم الدول المحايدة مثلا، والاختصاص الجنائي يمارس داخل حدود الدولة.

ب- <u>اختصاصات لا تمارس داخل الإقليم</u>

في البحر مثلا وفي الفضاء وعلى أقاليم الدول الأخرى في حالة إقامة القواعد العسكرية.

جـ- <u>اختصاصات موضوعها الإقليم ذاته</u>

وهي اختصاصات إدارية مثل تقسيم الإقليم لمحافظات ومدن وقرى.

والسؤال المهم هنا ما هي حقيقة حق الدولة على الإقليم؟ والجواب: إن الأفراد هم أصحاب الإقليم وأصحاب الحق في الانتفاع به. والدولة ليست إلا وكيلة عنهم في

ممارسة حقوقهم. ولهذا فالدولة ملزمة بالدفاع عن الإقليم من الخـــارج. ولا يمكـــن أن تتنازل عنه أو جزء منه ضد إرادة سكانها. فالشعب يملك حقا فعليا على الإقليم ويمارس هذا الحق بوساطة هيئات الدولة.

ج- النظام السياسي

تتميز الدول بوجود هيئات حاكمة منظمة تتولى السلطة في إقليم الدولة ، وهي التي تؤكد وحدة الدولة سواء أكان ذلك في فرض سيطرتها على إقليمها أم في مواجهـــة رعاياها، أم في مواجهة الدول الأخرى كوحدة متميزة لها شخصية دولية مجـــردة عـــن الأشخاص الذين يحكمونها سواء كانوا ملوكا أم رؤساء جمهوريات.

وتختلف هذه الهيئات من دولة إلى أخرى فقـــد تكـــون ملكيـــة أو جمهوريـــة ديمقراطية أو دكتاتورية غير أن ما يهتم به القانون الدولي هو الشكل السياسي للســـلطة الحاكمة، مادامت هذه السلطة تستطيع السيطرة على إقليمها وتقوم بالوظـــائف الكفيلـــة ببقاء الدولة واستمرارها[1].

ولكي تكون الدولة أهلا للقيام بدورها في العلاقـــات الدوليـــة وتغـــدو بالتـــالي شخصا من أشخاص القانون الدولي العام، يجب أن تكون دولة ذات سيادة فما هي هـــذه السيادة، وما مدلولها؟

د- السيادة

تعرف السيادة بأنها حرية الدولة في إدارة شؤونها الداخلية والخارجية علـــى وفق القانون الدولي. فالدول لم تعد مطلقة السيادة كالسابق. وإنما تفرض قواعد القانون الدولي حدودا على سيادة الدول وأبرز هذه الحدود هي احترام حقوق الـــدول، وحقـــوق الإنسان.

وهكذا فالسيادة التي تعني حرية الدولة في إدارة شؤونها الداخلية تغدو غـــير مطلقة لأنها لا تستطيع خرق حقوق الإنسان كما أن حرية النهج الخارجي للدولة تقيدهـــا التزاماتها الدولية.

تاريخية السيادة

لقد ظهرت فكرة السيادة إلى الوجود منذ قرون قليلة فلم تكن معروفة بمعناهـــا الحديث حتى القرن السادس عشر.

وقد برزت بادئ الأمر كمبدأ سياسي ينادي بجعل الملك هو صـــاحب الســـلطة العليا في مملكته، وكان الهدف من هذه الدعوة القضاء على السلطة الإقطاعية وتعزيـــز سلطة الملوك في مواجهة أمراء الإقطاع. وفي الوقت نفسه تعـــد دعمـــا للملـــوك فـــي نضالهم مع البابوات أو الأباطرة في ظل الإمبراطورية الرومانية.

وكان للفقيه الفرنسي " بودوان " دور كبير في إدخال نظرية السيادة في الفقـــه القانوني. وقد عرفها بأنها: السلطة الدائمة والمطلقة للملـــك التـــي لا يقيدهـــا إلا اللـــه والقانون الطبيعي.

---

[1] د. الجيلي، القانون الدولي العام، ص٨٦ وما بعدها.

وفي القرنين ١٧ ، ١٨ برزت فكرة السيادة الشعبية على أيدي أنصار القانون الطبيعي لمحاربة النظام الاستبدادي. وانطوى المفهوم آنذاك على أن الشعب، هو مصدر السلطة وصاحبها الحقيقي. وقد أستخدم هذا الشعار من قبل القوى البرجوازية لغرض تعزيز سلطتها وإزاحة الطبقة الإقطاعية المتمثلة في سيطرة الملوك المطلقة ويعود الفضل في إبرازه فكرة سيادة الشعب للمفكر الهولندي سبينووزا إلا أنها تطورت وتعمقت على يد المفكر الفرنسي جان جاك روسو في كتابه " العقد الاجتماعي "[1].

وتتمثل أفكار روسو عن السيادة الشعبية في أن السلطة السياسية الكاملة في كل مجتمع يجب أن تعود للشعب الذي يطبقها بالاستناد إلى " العقد الاجتماعي " . حيث يملك جميع أفراد المجتمع حقوقا والتزامات متساوية، ويرى روسو أن السيادة لا تتجزأ ولا تنتزع فهي باقية دائما في أيدي الشعب. فالعقد الاجتماعي يمنح سلطة غير محدودة لجميع أعضاء المجتمع والتي تتمثل في الإدارة العامة والمسماة بالسيادة. وقد مهدت نظرية روسو الطريق لأفكار الثورة الفرنسية ومضامينها التقدمية.

وفي إنجلترا ذكر " بلاكستون " أن السيادة تتمثل في البرلمان فهو يملك سلطة غير محدودة في تشريع القوانين وتفسيرها. بل له أن يعيد من جديد تكوين دستور المملكة. وفي نهاية القرن ١٩ وبداية القرن العشرين وجد الفقهاء الألمان أن السيادة تستند إلى إرادة الدولة المطلقة فيما تراه مناسبا لها في السياسة الخارجية وفي فرض سلطتها كاملة داخل إقليمها.

وفي الوقت الحاضر يزداد الاتجاه نحو القول: إن السيادة هي حجر الزاوية في نظام القانون الدولي القائم. وهي من أهم المبادئ التي قام عليها ميثاق الأمم المتحدة الذي يؤكد أن تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة.

مظاهر للسيادة

أن للسيادة مظاهر متعددة يتصل بعضها بعلاقة الدولة مع غيرها من الدول، ويتصل بعضها الآخر بعلاقات الدول بإقليمها وبرعاياها. وفيما يأتي أبرز هذه المظاهر:-

١. السيادة الخارجية: وتعني قيام الدولة بإدارة علاقاتها الخارجية بدون أن تخضع بذلك لأي سلطة عليا وتنطوي السيادة الخارجية على:-

- الإستقلال: وهو مظهر مهم لسيادة الدولة ومعناه استبعاد سلطة أي دولة أو هيئة أجنبية في التدخل في أمور الدولة لإقليمها. فالدولة حرة ومستقلة في إقامة علاقاتها الخارجية.
- المساواة: وتعني أن جميع الدول متساوية في مكانتها أمام القانون الدولي تتمتع بما يمنحه لها من حقوق وواجبات.

---

[1] د. شبر، القانون الدولي العام ، ص٢٢٠ وما بعدها. د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص٨٣. د. مرشحه، الوجيز في القانون الدولي العام، ص٩٢ .

٢. السيادة الداخلية: وتعني أن الدولة حرة في التصرف بشؤونها الداخلية فيما يتعلق بتنظيم الهيئات الحكومية والمرافق العامة. ولا يجوز التدخل في الأمور الداخلية بشكل مباشر أو غير مباشر. والدولة في ظل القانون الدولي المعاصر هي الوحيدة التي تملك الحق في السيطرة على أراضيها مع اشتراط أن يكون ذلك على وفق حق تقرير المصير، وتملك الحرية التامة في اختيار النظام السياسي لها وشكل الحكومة الملائم لأوضاعها.

ومن السمات الداخلية الأساسية للسيادة في عصرنا الحالي ، السيادة الاقتصادية وتعني حرية الدولة في السيطرة على مواردها وثرواتها القومية وتوجيهها لمصالح شعبها بدون تدخل خارجي. وقد أولت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا اهتمامها فأوصت في قرارها الرقم (١٨٠٣) بحق الشعوب والأمم في سيادتها الكاملة على مصادر ثرواتها الطبيعية.

السيادة والملكية

يخلط بعض الفقهاء بين السيادة الإقليمية وبين الملكية فيصفون حق الدولة على إقليمها بأنه حق ملكية .. وقد ساعد على هذا الخلط أن السيادة كانت في بادئ الأمر تخص الملك وحده، وتمنحه الحق المطلق في التصرف في الأقاليم التابعة له أن حق الدولة على إقليمها ليس حق ملكية كما هو مفهوم في القانون الخاص، بل هو حق سياسي يشمل مجموعة من الحقوق التشريعية والتنفيذية في إقليم الدولة.

الانتقادات الموجهة للسيادة

ومنها: انتقادات داخل الدولة، حيث تعد الدولة هي السلطة صاحبة الاختصاص العام، وهي بذلك لا تخضع لسلطة أعلى منها. غير أنها لا يمكن أن تكون مطلقة التصرف فالدولة ليست غاية في ذاتها وإنما هي وسيلة لتحقيق غاية هي سعادة رعاياها. وهي تخضع في تصرفاتها للرقابة الداخلية السياسية والإدارية والقضائية والشعبية. ومنها انتقادات في العلاقات الدولية، فبعض الفقهاء يرفض صلاحية السيادة من حيث التطبيق في ميدان العلاقات الدولية، فهي تقرر شيئا مستحيلا هو وجود أكثر من دولة ذات سيادة في نظام قانوني واحد ، هو القانون الدولي.

طبيعة السيادة

تتمثل السيادة بسلطة الدولة العليا التي لا تعلوها سلطة أخرى. وبهذا فإن منطق السيادة يعني استقلالية الدولة عن غيرها من الدول ومساواتها مع الدول الأخرى في الوقت نفسه.

ولكن السيادة كذلك تمثل مجموعة اختصاصات تمارسها سلطة الدولة على مواطنيها أينما كانوا في إقليمها ومن يقيم فيه. وهكذا فإن الاختصاص الشخصي والاختصاص الإقليمي للدولة هما وجه آخر للسيادة.

الفصل الثاني

ولادة الدولة والاعتراف بها

١- ولادة الدولة

تنشأ الدولة وتولد باكتمال عناصرها الأساسية من شعب وإقليم وسلطة سياسية، وقد نشأت أغلب الدول باكتمال هذه العناصر بطريقة عادية - غير أن ثمة دول قد تنشأ نتيجة انسلاخ جزء من دول أخرى وصيرورته دولة قائمة بذاتها كما حدث للدول الجديدة التي نشأت عقب الحرب العالمية الأولى نتيجة تفكك إمبراطورية النمسا والمجر.

كما تنشأ الدولة نتيجة اتحاد عدة دول في دولة واحدة كما حدث مثلا للجمهورية العربية المتحدة، حيث نشأت إثر اتحاد سوريا ومصر في دولة واحدة.

وأيا ما كانت طريقة ولادة الدولة فالمهم هو ما تؤدي إليه هذه الولادة بنظر الدول الأخرى السابقة لها وهو ما يسمى بالاعتراف.

٢- الاعتراف بالدولة

تتكون الدولة بالتدريج عبر التاريخ فمشكلة تكوين الدول هي في المقام الأول مشكلة اجتماعية تاريخية والدراسة وحدها هي التي تسمح ببيان متى تتجمع العناصر اللازمة لنشأة الدولة.

وفيما يتعلق بالدول القديمة التي تم تكييفها كدول منذ زمن بعيد، لا ينبثق أي إشكال بصددها ولكن الأمر يختلف للدول الجديدة التي تتكون عقب ثورة أو انقلاب أو حرب دولية. وهنا فإن المعيار الوحيد لبيان قيام الدولة هو المعيار الموضوعي المبني على الملاحظة والاستقصاء، وبهما يجب أن نعرف ما إذا كان قد تكامل اجتماع العناصر الرئيسة للدولة أم لا وهي: الشعب، والإقليم، والسلطة السياسية، أم يفتقد المولود الجديد لأحد تلك العناصر، وبناء على ذلك تعد الدولة قائمة - من الناحية الموضوعية - على أن الأمر لا ينتهي عند هذا الحد إذ تواتر العرف الدولي على تقليد يخص الدول المنشأة حديثا ويمثل هذا التقليد في اعتراف الدول بالدولة الحديثة أو عدم الاعتراف بها، ويترتب على هذا وذاك نتائج مهمة، وهذا ما يدفعنا للكلام عن إجراء هذا الاعتراف لمعرفة كنهه من حيث:-

١. الظروف التي يحدث فيها.
٢. الأثر القانوني له.
٣. الوقت الذي يمكن حدوثه فيه.
٤. طرائقه.

والذي يهمنا هنا الأثر القانوني للاعتراف وتوجد نظريتان بصدد هذا الموضوع:

أ : نظرية الاعتراف المؤسس أو الخالق

وطبقا لهذه النظرية فإن الدولة الجديدة إنما تولد بناء على اعتراف الدول الأخرى لها، فهذا الاعتراف هو الذي يمنحها الوجود أو في الأقل يمنحها الشخصية القانونية أي صفة الشخص القانوني الدولي، فالاعتراف وحده الذي يمكن أن يمنح الشخصية القانونية.

وتنتقد هذه النظرية لكونها اعتمدت أكثر من اللازم على دور الإرادة وبالغت في ذلك فطبقا لهذه النظرية فإن اتفاق إرادة الدول هو الذي يخلق الدولة الجديدة ويعطيها فرصة اكتساب الحقوق، وبدون هذه الإرادة فإن الدولة لا تملك شيئا، فإرادة الآخرين هي التي تنفث فيها روح الحياة القانونية.

كما أنها تتعارض مع الأعراف الاجتماعية والتاريخية المتعلقة بتكوين الدول. إن نشأة الدول مسألة تحكمها الكثير من الاعراف السياسية والجغرافية والسكانية وهي قبل كل شيء نتاج الأحداث التاريخية التي تفرض نتائجها على الجميع[1].

ولا تتفق هذه النظرية مع الاعتبارات العملية فإذا أخذنا بها فإن الدول الجديدة لن تستطيع أن تدخل في علاقة قانونية مع الدول الأخرى فهل ستحرم بذلك من ممارسة أي حق من الحقوق؟

فقد تحدث مواقف لهذه الدول قبل الاعتراف خاصة وأنه غالبا ما تمضي مدة فيما بين تكامل عناصر الدولة والاعتراف بها ، فعدد كبير من الدول لم يعترف بها إلا بعد مدة طويلة من وجودها مثل الصين واليابان.

ب : نظرية الاعتراف الكاشف أو المعلن

وهي تقوم على المشاهدة والاعتداد بالقيم الاجتماعية والتاريخية. فعندما تظهر دولة جديدة فإن هذه الدول قادرة - بطبيعتها - لأن تعقد روابط قانونية مع الدول الأخرى، فالاعتراف الدولي لا يمكن أن يخلق الشخصية القانونية، وإنما هو يكتفي بأن يؤكدها ويعلن عن وجودها. فالاعتراف هنا عن الواقع وتأكيد له. والاعتراف هنا نقطة البداية للعلاقات الدبلوماسية العادية وهو يمنح الدولة المولودة الصفة الرسمية ويسهل لها ممارسة حقوقها وتحمل مسئولياتها.

ج : الاعتراف الواقعي، والاعتراف القانوني

عند نشوء دولة جديدة قد لا تكون الدول الأخرى متأكدة تماما من أنها سوف تستقر كدولة نظرا للملابسات التي تحيط بها. وعندئذ قد لا ترغب بعض الدول في إصدار اعتراف سريع بالدولة الجديدة إذ قد يؤدي بها إلى إشكاليات هي في غنى عنها، لكنها في الوقت نفسه لا تريد أن تتجاهل الأمر الواقع فتعترف بها اعترافا واقعيا تمييزا له عن الاعتراف القانوني.

والاعتراف الواقعي مؤقت يعطي للدولة فرصة الانتظار حتى تظهر حقائق الموقف دون أن تتهم بأنها وقفت موقفا غير ودي من الدولة الجديدة ودون أن تتهم

---

[1] قارن ما ذكره د. شبر، بما أورد. د. مرشحه، الوجيز في القانون الدولي العام، ص١٢٧.

أيضا بأنها تسرعت في الاعتراف. وبمقتضى هذا الاعتراف يمكن للدولة أن تعقد مع المولود الجديد الاتفاقات وترسل البعثات الدبلوماسية، والاعتراف الواقعي يكسب الحياة الدولية نوعا من المرونة السياسية.

د : **سحب الاعتراف**

إن الدولة عندما تعترف بالدولة الجديدة فإنها لا تفعل أكثر من تأكيد واقعة موجودة فعلا لهذا فسحب الاعتراف لا يكون ممكنا من حيث المبدأ، فما دامت الدولة المعترف بها موجودة فلا يستساغ سحب الاعتراف بها بعد صدوره، إلا إذا زال أحد العناصر الأساسية المكونة للدولة الجديدة كزوال عنصر السلطة السياسية وسيادتها.

هـ : **طرق الاعتراف**

يمكن أن يكون الاعتراف:-

- اعترافا صريحا: عندما يأخذ شكل تصرف رسمي كابرام معاهدة كمعاهدات فرساي وبرلين عقب الحرب الأولى أو يأخذ شكل إعلان من جانب الدولة المعترفة، وقد يكون هذا الإعلان فرديا أو جماعيا.
- اعترافا ضمنيا: ويظهر بوضوح من علاقات تنشأ مع الدولة الجديدة بدون تأكيد رسمي آخر. كما يظهر أحيانا من انضمام الدولة الجديدة إلى معاهدة جماعية أو اتحاد دول على أنه ينبثق تساؤل فيما إذا كان انضمام دول جديدة للأمم المتحدة يعد اعترافا ضمنيا من جميع الأعضاء بها وهذا ما يميز بين الدول التي صوتت إلى جانب الانضمام وتلك التي عارضته أو امتنعت عن التصويت.
- الاعتراف المشروط: إن الصفة الكاشفة للاعتراف تمنع - ابتداء - أن توضع شروط لهذا الاعتراف. ولكن بعضهم يناقض ذلك مستندا إلى معاهدة برلين سنة ١٨٧٨م التي لم تعترف باستقلال رومانيا والصرب والجبل الأسود، إلا بشرط أن تحترم هذه الدول مبدأ المساواة في الحقوق بين رعاياها بدون تمييز بسبب العقيدة[1].

و : **شرعية الاعتراف**

أثيرت هذه المسألة سنة ١٩٣٢م عندما دعا ستيمون وزير خارجية الولايات المتحدة الأمريكية إلى عدم الاعتراف بالأوضاع الناشئة بصورة غير مشروعة وذهب إلى عدم جواز هذا الاعتراف وكان هذا بمناسبة احتلال اليابان لمنشوريا وضمها إليها، ثم جاء ميثاق الأمم المتحدة ليمنع الحرب ويعد آثارها ومنها احتلال أراضي الآخرين عملا غير مشروع وبالتالي لا يجوز الاعتراف بها.

وعلى وفق هذا المبدأ استندت الدول العربية في عدم اعترافها بإسرائيل كما رفضت الغالبية العظمى من الدول، فضلا عن هيئة الأمم المتحدة الاعتراف بضم الجولان في عام ١٩٨١م إلى إسرائيل. وكذلك بضم القسم الشرقي من القدس الشريف.

---

(١) راجع التفاصيل وبتوسع عند: د. شبر، القانون الدولي العام، ص١١٢. د. مرشحه، الوجيز في القانون الدولي العام، ص٩٩.

٣- زوال الدولة وخلافتها[١]

ويسميه بعضهم خلافة الدول " أو توارثـــها ". وتـــزول الـــدول اليـــوم بفعـــل مؤسستين متناقضتين هما الاتحاد والانفصال. وهكذا قد تتوحد دولتان أو أكـــثر لتشـــكلا دولة واحدة كما حدث حينما أتحدث مصر وسوريا ١٩٥٨م وكونتا الجمهورية العربيـــة المتحدة وكما أتحد شطرا الوطن، اليمن الشمالي واليمن الجنوبي وكونا دولة واحدة فـــي عام ١٩٩٠م.

كما يمكن أن تتفكك دولة ما، وغالبا ما تكون دولة اتحادية فتخلفها عـــدة دول وقد تكررت هذه الحالة في التسعينات من هذا القرن، حينما تفكك الاتحاد السوفيتي فـــي أخطر حدث دولي في أواخر القرن العشرين وقام محله أربعة عشر دولة، وكذلك حينمـــا جزئت يوغسلافيا إلى عدة دول، وقسمت تشيكوسلوفاكيا إلى دولتين.

وإذا كانت عملية التوحيد تتم عادة بشكل سلمي يعبر عن رضى الدولة المعنيـــة بالتوحد فإن عملية الانفصال تكون عموما عنيفة وغير سلمية.

والتعامل الدولي المعاصر لم يعد يقر ما كان يجري في الماضي، حينما كـــانت الدولة تفنى بالقوة العسكرية للقضاء عليها كما فعلت ألمانيـــا ١٩٣٨م، حينمـــا أفنـــت النمسا وضمتها إليها وبما أن هذا العمل غير مشروع فقد عادت النمسا إلـــى الوجـــود ثانية بعد تحريرها من ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية.

وتزول الدولة كلية حينما تتشتت بين عدة دول كما حدث في الاتحاد الســـوفيتي ويوغسلافيا، ويمكن أن تزول بصورة جزئية حينما ينفصل جزء منها ليكون دولة جديـــدة في سياق حركات التحرر كما حدث للجزائر حين استقلت عن فرنسا.

وفي حالتي الزوال الجزئي أو الكلي للدولة تطرح مسألة الحلول محلـــها فيمـــا يتعلق بعدة أمور أهمها عنصرا الدولة وهما : سكانها وإقليمها.

فمسألة خلافة الدولة تتناول علاقة السلف بالخلف فضلا عن علاقة كل منـــهما بالدول الأخرى وذلك لأنه في حالة لا ينجم عن الزوال دولة جديدة فإن السكان والإقليـــم يتأثران بزوال الدولة جزئيا أو كليا.

مع التأكيد أنه لا يكون لحلول دولة محل دولة أخرى آثار قانونية إلا إذا تم هذا الحلول بصورة مشروعة على وفق أحكام القانون الدولي. فاحتلال دولة لإقليـــم دولـــة أخرى لا يعد خلافة دول.

وقد نظمت معاهدتا فينا لعام ١٩٧٨م ، ١٩٨٣م بعـــض موضوعـــات خلافـــة الدول، وما زالت الموضوعات الأخرى تحكمها الأعراف الدولية ومجمل القواعد المنظمة لخلافة الدول، ماعدا بعض الحالات الاستثنائية التي تكون القاعدة آخره، أي ذات صلـــة بالنظام العام الدولي ومثالها حق تقرير مصير الشعوب.

---

[١] د. مرشحه، الوجيز في القانون الدولي العام، ص١٠٣ وما بعدها. د. شكري، مدخل إلى القانون الدولـــي العام، ص٨٩. د. شبر، القانون الدولي العام، ص٣٦٠.

إن مسألة توارث الدول[1] من المسائل الدولية المعقدة فما هو مفعـول تحـول الدولة أو زوالها كلية.

أ- فيما يتعلق بالمعاهدات

في حالة زوال الدولة كليا بضمها إلى دولة أخرى فإن المعاهدات التي كانت قد أبرمتها تصبح لاغية لأن الدولة الزائلة لم يعد لها وجود قانوني أو سياسـي مستقل. يستثنى من ذلك المعاهدات التي تنصب على إقليم الدولـة السـالف كمعـاهدة تخطيـط الحدود.

أما في حالة الزوال الجزئي فتخضع الأراضي المنظمة للدولة الجديدة لأحكـام معاهدات هذه الدولة.

أما في حالة انفصال قسم من أراضي دولة وتأليفها دولة جديدة فتكـون هـذه الدولة الجديدة في حل من تعهدات الدولة التي كانت تنتمي إليها ماعدا تلك التي تنصب على الإقليم المنفصل بالذات.

ب- فيما يتعلق بالالتزامات الدولية بصفة عامة

تنطبق المبادئ السالف ذكرها على الحقوق والالتزامات الدولية التعاقدية كافـة سواء أكان مصدرها معاهدة أم وضعا دوليا آخر. مثال ذلك الحقوق والالتزامـات التـي تكون قد تقررت على الإقليم بناء على الرضا الضمني كحدود الإقليم أو حقوق الاتفـاق المقررة عليه.

ج- فيما يتعلق بالأموال العامة

إذا زالت الدولة الموروثه كليا بانتقال إقليمها جميعه للدولة الخلف تمتلك هـذه الأخيرة جميع ما كانت تملكه الدولة السلف من أموال عامة وخاصة.

بعبارة ثانية أن ذمة الدولة السالفه تنتقل بأكملها للدولة الخلف. أمـا إذا كـان زوال الدولة الموروثة جزئيا أي إذا احتفظت بشخصيتها الدولية وأقتصر الأمـر علـى انتقال جزء من إقليمها للدولة الخلف فإن الدولة الأخيرة لا تمتلك مـن أمـوال الدولـة السالفه إلا ما كان يدخل في عداد الأموال العامة أي الإدارات العامة، والأمـوال التـي تكون مخصصة لمرفأ عام أو لمنفعة عامة كسكك الحديد والجسور والترع .. وقد جـرى العرف الدولي على أن لا تلتزم الدولة الخلف بدفع أي تعويض عن استيلائها على هـذه الأموال العامة.

د- فيما يتعلق بالديون العامة

في حالة الزوال الكلي تنتقل ديون الدولة السالفه كافة من ذمتـها إلـى ذمـة الدولة الخلف وذلك لقاء استفادة هذه الدولة من موارد الإقليـم الـذي ضمتـه وعمـلا بالقاعدة القائلة بأن الخلف يأخذ التركة بما فيها من ديون.

---

[1] للتوسع في هذا الموضوع راجع ما اعتمدناه: د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص١٧٥ ومـا بعدها.

أما في حالة الزوال الجزئي فيجب التمييز بين نوعين من الديون: الديون المحلية، وهي التي كانت الدولة السالفه قد تحملتها لمصلحة ذلك الجزء من الإقليم الذي انفصل عنها والتحق بالدولة الخلف. هذه الديون تنتقل برمتها إلى الدولة الخلف لهذا الإقليم عملا بقاعدة الغرم بالغنم. أما الديون غير المحلية، وهي الديون التي كانت الدولة السالفه قد تحملتها بصورة عامة لا تخصيص فيها، وليس هناك قاعدة صريحة بشأن هذه الديون.

هـ- النظم القانونية

فيما يتعلق بالتشريع يصبح دستور الدولة الضامة ونظامها الأساسي سار بين الأجزاء المنظمة حكما. أما القوانين والأنظمة الأخرى فيطبق فيها مبدأ التدريج بمعنى أنه تعطى مهلة يستمر فيها تطبيق التشريعات السابقة لحين إعلان نصوص وموعد سريان التشريعات الجديدة مع ضرورة مراعاة المحافظة على الحقوق المكتسبة[1].

---

[1] فضلا عن د. شكري، مدخل القانون الدولي العام، ص١٨٠. راجع: د. مرشحه، الوجيز في القانون الدولي العام، ص١١٢. د. شبر، القانون الدولي العام، ص٣٦٥.

الفصل الثالث

أشكال الدول وصلتها بالإدارة العامة

أشكال الدول[1]

الدول على أشكال سواء من حيث تكوينها الدستوري أو من حيث وضعها الدولي. فمن الناحية الأولى الدول إما بسيطة وإما مركبة ومن الناحية الثانية الدول إما ذات سيادة كاملة وإما ذات سيادة ناقصة، وإما ذات سيادة مقيدة لذلك فإن دراسة أشكال الدول تتضمن النقاط الآتية:-

أ- **الدولة البسيطة:**

الدولة البسيطة هي التي تنفرد بإدارة شؤونها الداخلية والخارجية سلطة واحدة. كالعراق واليمن وسوريا والسويد. إن السمة المميزة لهذا النوع من الدول هو وجود حكومة واحدة تتمتع باختصاصات داخلية وخارجية.

فالدولة تكون بسيطة عندما تكون موحدة سياسيا ولو كانت مقسمة إداريا فالأجزاء الإدارية تكون على قدم المساواة في وضعها من حيث تمتعها باللامركزية ودرجة ارتباطها بالحكومة المركزية.

ومن المهم أن تلاحظ أن مجرد كون الدولة مؤلفة من أقاليم متباعدة لا يغير من وضعها كدولة بسيطة فباكستان كانت ومازالت دولة بسيطة بالرغم من تكوينها من شطرين لا اتصال إقليمي بينهما[2] كذلك كانت الجمهورية العربية المتحدة قبل انفصام عرى الوحدة سنة ١٩٦١م[3].

وتسمى الدولة البسيطة الموحدة أو المفردة، والسمة البارزة فيها أنها تقوم على المركزية السياسية. أي توجد بها سلطة سياسية واحدة في العاصمة، حيث تتركز فيها السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية.

ولكن إذا نظرنا للولايات المتحدة الأمريكية مثلا لوجدناها مكونة من خمسين ولاية في كل منها حكومة خاصة بها تتكون من السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، وذلك إلى جانب حكومة اتحادية موجودة في العاصمة واشنطن وتقوم هي الأخرى على وجود سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية. بل أن كل ولاية من الولايات الخمسين لها دستور خاص بها ينظم الحكم داخلها فضلا عن دستور للدولة كلها ينظم بصفة خاصة اختصاصات الحكومة الاتحادية أو الفيدرالية في العاصمة واشنطن – وعلى هذا النحو نجد تعددا في السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية في دولة

---

(1) د. شبر. القانون الدولي العام، ص١١٧ وما بعدها. د. شبر، القانون الدولي العام، ص٢٣٩. د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص٨٩.

(2) كان ذلك قبل انفصال شرق باكستان فيما يعرف حاليا ببنغلادش.

(3) للتوسع في موضوع الدولة وأشكالها، راجع محاضراتنا: الإدارة العامة المقارنة، ص٤٤ وما بعدها.

مثل الولايات المتحدة الأمريكية - ولهذا يقال عنها أنها تقوم على اللامركزية السياسية وبمعنى آخر أنها دولة اتحادية أو فيدرالية، وهي التي سوف ندرسها فيما يأتي:-

ب- **الدولة الفيدرالية أو الاتحادية:**

بينما تقوم الدولة المفردة أو الموحدة على المركزية السياسية إذن فالدولة الاتحادية أو الفيدرالية تقوم على اللامركزية السياسية.

فالدولة الفيدرالية أو الاتحادية تنشأ نتيجة لاتحاد يطلق عليه إسم الاتحاد الفيدرالي L'union Federal أو الاتحاد الدستوري L'union Constitutionnelle وسوف نتعرض فيما يأتي لأهم القضايا والأمور الخاصة بهذا الاتحاد فضلا عن مميزات الدولة الاتحادية أو الفيدرالية[1].

التعريف بالاتحاد الفيدرالي أو الدستوري

إن العرف السائد يتفق على تسمية هذا النوع من الاتحادات بالاتحاد الفدرالي والاتحاد الدستوري فهذا الاتحاد ينشا ويتكون بدستور وليس بمعاهدة دولية كما هو الشأن في اتحاد التعاهد.

وفي الاتحاد الفدرالي تتحول الدول التي كونت هذا الاتحاد من أشخاص دولية مستقلة إلى أشخاص دستورية داخلية تخضع مباشرة للقانون الداخلي " الدستور " وليس للقانون الدولي العام. وبذلك تتحول أيضا علاقاتها فيما بينها من علاقات دولية إلى علاقات دستورية تقوم على أسس معينة يطلق عليها الأسس الاتحادية أو الفيدرالية[2].

الدستور مسألة مهمة وأساسية في مثل هذا النوع من الاتحادات إذ ينشأ بدستور ويحول الدول من أشخاص دولية إلى أشخاص دستورية كما يحول العلاقات الدولية فيما بينها إلى علاقات دستورية وهذه الصفة هي التي تميز هذا النوع من الاتحاد عن الاتحادات الأخرى. لهذا أطلق عليه أسم الاتحاد الدستوري.

نشأة الاتحاد الفيدرالي أو " الدستوري" :

الاتحاد الفيدرالي موضوع البحث ينشأ بإحدى طريقتين:-

الطريقة الأولى: أن تتحد عدة دول وتكون فيما بينها دولة واحدة تأخذ شكل الدولة الاتحادية. وهذه الطريقة العادية التي تكونت فيها أغلب الاتحادات الفيدرالية.

الطريقة الثانية: أن تتحول دولة مفردة إلى دولة اتحادية ويحدث هذا للدولة التي تضم عناصر متباينة وفي أقاليم متفرقة داخل الدولة. وهذه الدولة وجدت أن طبيعة تكوينها تتطلب منح أقاليمها قدرا وافرا من الاستقلال الذاتي وأن تدعها تحكم نفسها بنفسها في الشئون المحلية حتى بسيادتها في ظل الاتحاد والى أي مدى؟

---

(1) د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٤١.

(2) لمزيد من التفصيلات في هذا الخصوص راجع: د. شبر القانون الدولي العام، ص١١٨. وقارنه بـ : د. شكري مدخل إلى القانون الدولي العام، ص٩٠ ، د. شبر، القانون الدولي العام، ص٢٣٢.

أ. ويتفرع عن فكرتي الدولة والسيادة فكرة ثالثة هي الجنسية فما هـي طبيعة علاقة الفرد بالدولة الاتحادية وبالولاية التي يقيم فيها ؟ وهل تأخذ هذه العلاقة طابع الجنسية في الحالتين ؟

الدولة الاتحادية من حيث كونها دولة

أوضحت أن هذه الدولة الاتحادية تكونت من دول مستقلة ذات سـيادة قـررت بإرادتها تكوين اتحاد يلم شملها في دولة واحدة[1] .

وهذه الدولة الواحدة تتكون من عنصرين أساسين الأفـراد والولايـات وهمـا عنصران متلازمان للدولة الاتحادية والأفراد هم شعوب الدول التي اندمجـت فـي ظـل الاتحاد الفدرالي وأصبحت بعد هذا الاتحاد شعبا واحدا للدولة الاتحادية.

وإلى جانب عنصر الأفراد هناك عنصر الولايات ويراعي عند وضـع دسـتور الاتحاد إلى أنه يوجد إلى جانب " شعب الاتحاد " مجموعة الولايات والتي كانت دولا قبل تكوين الاتحاد. ولهذا يحتفظ لهذه الولايات في الدستور الاتحـادي بقسـط وافـر مـن الاستقلال الذاتي، ويحدد لها الدستور اختصاصات محددة تباشرها مستقلة عن الحكومات الاتحادية، ودون أن تخضع للرقابة أو المسائلة من قبلها.

وبهذه الطريقة تكون الاتحاد الدستوري في المكسيك والبرازيل حيث تحولت كل منها من دولة مفردة إلى دولة اتحادية. وأيا كانت الطريقة التـي ينشـأ بـها الاتحـاد الفدرالي فإن نتاج هذا الاتحاد يتمثل في إنشاء دولة واحدة تحل محل الدول التي لجـأت إلى الاتحاد.

والمهم أن ننتبه إلى النقطة الآتية: إن الدولة الاتحادية تعد دولة واحـدة فـي الحياة الدولية شأنها في ذلك شأن الدولة المفردة. إلا أن الدولة الاتحادية تختلـف عـن الدولة المفردة اختلافا واضحا وتنفرد بأحكام ومميزات خاصة وسوف نشير إلـى هـذه الأحكام والمميزات باختصار.

أحكام الدولة الفدرالية " الاتحادية " ومميزاتها

تتحدد معالم الدولة الفدرالية بفكرة أساسية تستمد منها جميع الأحكام الخاصـة بها. وهذه الفكرة الأساسية يفصح عنها أسم الدولة الاتحادية فحين تقول " دولة اتحادية" فإنما نعني بوضوح إننا إزاء "دولة" وليس مجموعة من الدول المحتفظـة بشـخصيتها الدولية.

فإذا اتفقنا على أن الدولة الاتحادية ليست إلا دولة واحدة. فإن الأمـر يفـرض علينا التعرض لسيادة هذه الدولة وسوف نجد أن للسيادة في الدولة الاتحاديـة وضعـا يختلف عن وضعها للدولة المفردة. ففي هذه الدولة " المفردة " لا يظـهر إشـكال فـي ملازمة السيادة لها، ولكن الأمر يبدو مختلفا في الدولة الاتحادية وكيف؟

---

[1] د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٤٥ وما بعدها. شريف، د. علي، الإدارة العامـة، ص٧٣ وما بعدها.

في الدولة الاتحادية " الفيدرالية " نجد عدة دول كونت اتحادا فيما بينها، وأنشأت سلطة مركزية عامة عهدت إليها باختصاصات مهمة واحتفظت لنفسها بقسط من استقلالها واختصاصاتها الأصيلة.

كما أن الدستور في الدولة الفدرالية يراعي وجود الولايات كعنصر مكون للدولة الاتحادية ذاتها، فيشركها في الحكم عن طريق الأخذ بنظام الازدواج في تشكيل السلطة التشريعية، حيث يوجد مجلسان تشريعيان أحدهما يمثل الشعب كوحدة والآخر يمثل الولايات بوصفها وحدات متميزة عن بعضها، فيكون لكل ولاية عدد متساو من الممثلين في هذا المجلس بصرف النظر عن إتساع إقليمها أو صغره وبصرف النظر عن تعداد سكانها أو قوتها أو ثرواتها الاقتصادية.

وإلى جانب هذا التمثيل المتساوي للولايات في السلطة التشريعية للدولة فإن الولايات تشترك بصفتها هذه عند إجراء أي تعديل على الدستور الاتحادي وهو الدستور الذي أوجد الاتحاد بينها وبذلك تضمن عدم تعديل الأحكام الأساسية للاتحاد دون موافقتها جميعا، أو موافقة أغلبيتها الخاصة المنصوص عنها في الدستور.

ومن هنا تبرز شخصية الولايات بوصفها مجموعات متميزة عن الشعب، تشترك معه في حكم الدولة، فإن كان الشعب عنصرا أساسيا في تكوين الدولة الاتحادية فأن الولايات بدورها عنصر أساسي أيضا. بحيث يمكن القول أنه يوجد نوعان من الناخبين في الدولة الاتحادية هما: الناخب في الولاية والناخب الاتحادي.

أما دور الشعب فمفهوم، وأما دور الولايات بوصفها فئة من الناخبين فتظهر في تكوين المجلس الأعلى في السلطة التشريعية حيث تختار ممثلين في هذا المجلس ويكون لها عدد متساو مع ممثلي أية ولاية أخرى.

ولقد عبر الألمان أحسن تعبير عن الدولة الاتحادية تعبير يجمع العنصرين الأساسين أوهما الدولة والاتحاد. إذا أطلقوا على هذه الدولة اسم Bunde staat فهي State أو Staat أي دولة واحدة من ناحية وهي أيضا Band أو Bund أي اتحاد من ناحية أخرى، فصفة الدولة تلازمها صفة الاتحاد الذي يجمع ولايات عدة.

وفي الدولة الفدرالية تزول الشخصية الدولية للولايات تلك الشخصية التي تؤول للاتحاد على الرغم من أن بعض الدساتير الاتحادية تخول الولايات عقد اتفاقات غير سياسية فيما بينها، أو بين الدول الأخرى، لكن هذا الحق جرى التخويل به من دستور الاتحاد وليس من الشخصية الدولية لهذه الولايات لأنها في الأساس لا تملك مثل هذه الشخصية. فلننظر إلى سيادة الدولة الاتحادية.

سيادة الدولة الاتحادية

السيادة هنا ملك الدولة الاتحادية وليس للولايات - وهذا ما تنص عليه الدساتير الاتحادية - أي سلطة سيادية. علما أن الدساتير الاتحادية تعمد إلى تحديد اختصاصات تباشرها سلطة الولاية مستقلة عن السلطات الاتحادية كما تحدد اختصاصات أخرى تباشرها الحكومة الاتحادية بصفة مستقلة ومطلقة.

إن السيادة أيها السادة تقوم على عنصري العلو وعدم التقيد بـــإرادة أخـــرى. لهذا نجد السيادة الخارجية قد منحت للدولة الاتحادية وحدها، إذ عهدت الدساتير للـــدول الفدرالية سلطة إعلان الحرب، وسلطة إبرام المعاهدات وإدارة العلاقات الخارجية أما من حيث السيادة الداخلية فإننا نجد الدولة الاتحادية في وضع استعلاء تســـود فيـــه علـــى الولايات.

فالولايات إذن لا توجد في وضع " السيادة " سواء أكان ذلك من ناحية العلاقات الخارجية أم من ناحية الحكم المحلي، وإن السيادة بنوعيها ملك الدولة الفدرالية وفـــي ضوء هذا نقول:-

١.إن التشريع الاتحادي يلغي بمجرد إصداره كل نص يتعارض معـــه فـــي تشـــريعات الولايات.
٢.لا تملك الولايات حق إبطال القوانين الفدرالية.
٣.إن المنازعات بين الولايات أو بين الولايات والسلطة الفدرالية ، تحكم فيها ســـلطة قضائية اتحادية " المحكمة العليا " تنفذ قراراتها الدولة الاتحاديـــة ولـــو بـــالقوة إذا اقتضت الأمور ذلك.
٤.لا تملك الولاية حق الانفصال عن الاتحاد الفدرالي.
٥.القانون الدستوري هو الذي يحكم في منازعات الولايات كلها وليس القانون الدولي.
٦.لا توجد غير جنسية واحدة في الدولة الاتحادية مشتركة لجميع الولايات.

المعالم المميزة للدولة الاتحادية:

تتجه الدول نحو " الاتحاد الفدرالي " تحت تأثير عاملين مترابطين:-

أولا: الرغبة في الاتحاد لتحقيق مصالح مشتركة بين الدول.

ثانيا: المحافظة على الاستقلال الذاتي - في حدود - فيما يتعلـــق بالشـــئون المحليـــة لحماية المصالح المتباينة للدول والتي تنبع من ظروفها الجغرافية والاقتصادية.

فالمصالح المشتركة التي تدفع الجميع نحو الاتحاد تستوجب خضوع هذه الدول لحكومة عامة واحدة، في شأن هذه المصالح المشتركة. أما المصالح المتباينة للـــدول، والتي تدفعها للاحتفاظ باستقلالها المحلي، في ظل الاتحاد الفيدرالي فهي الأخرى عـــامل أساسي في تكوين الاتحاد وفي المحافظة علـــى اســـتقلال الولايـــات المحلـــي بتكويـــن حكوماتها وإدارتها الخاصة لشئونها. هذه الإدارات المحلية هـــي أعـــرف بكثـــير مـــن الإدارات الفيدرالية بمصالح الولاية، وأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية.

لهذا تجد الدستور الاتحادي يخول الولاية أن تحكم نفسها بنفسها فتنشئ لـــها دستورا أو سلطة تشريعية، وسلطة تنفيذية، وسلطة قضائيـــة ويحـــدد لـــها الدســـتور الاتحادي اختصاصاتها في الشؤون المحلية للولاية.

وتتبع غالبية الدساتير الاتحادية طريقة سهلة في تحديد اختصاصـــات حكومـــة الولاية. وذلك بأن تثبت على سبيل التحديد الاختصاصات الموكولة للحكومة الاتحاديـــة. ثم ينص الدستور على أن حكومة الولاية تختص بكل ما لم ينص عليه صراحة للحكومة الاتحادية أو أن يبث الدستور اختصاصات الحكومتين وبذلك تكون كـــل مـــن الحكومـــة

الاتحادية وحكومات الولايات مستقلة عن بعضها في مباشرتها لاختصاصاتها المحددة لها في الدستور.

وأما في نطاق الدولة الاتحادية بأسرها فإن الدستور الاتحادي يعهد للحكومة الاتحادية بالاختصاصات المشتركة بجميع الولايات مثل:-

- العملة والتداول.
- الطرق التجارية بين الولايات.
- الشحن والملاحة.

كما يعهد إليها بالاختصاصات الدولية مثل:-

- إبرام المعاهدات.
- إدارة شؤون السياسة الخارجية.
- التمثيل الدبلوماسي.
- إعلان الحرب وإدارتها.
- إعداد الجيش والإنفاق عليه[1].

إن ممارسة مثل هذه الاختصاصات من قبل الحكومة الفدرالية يسهل لها فرض إرادتها على جميع أنحاء الاتحاد وهنا يثار السؤال الآتي ما هو دور الولايات في توجيه هذه الشئون التي تديرها الحكومة الاتحادية؟

إن الجواب عن هذا السؤال يبرز لنا الخاصية الجوهرية للدولة الاتحادية، كيف؟ إن الولايات تشارك في " إرادة " الاتحادية فيما يتعلق بالشئون الخاصة بهذه الدولة وتتحقق المشاركة بطريقتين الأولى الاشتراك في تكوين وعمل الهيئات العليا التي تمارس سيادة الدولة وتعبر الدساتير الاتحادية عن هذه المشاركة بالأخذ بنظام الازدواج في السلطة التشريعية، حيث ينص الدستور على تكوين السلطة التشريعية من مجلسين أحدهما يمثل الشعب في مجموعة بوصفه وحده، وهذا هو المجلس الشعبي وأما المجلس الآخر فإنه يمثل الولايات بصفتها هذه وبالتساوي من حيث عدد ممثلي كل ولاية.

وهكذا يتحقق التوازن بين الولايات وتشارك كل منها في تكوين " إرادة الدولة ".

ولا يشترط أن يكون ممثلو الولاية قد عينتهم حكومة هذه الولاية فقد ينتخب ممثلو الولاية بالاقتراع العام وهذا ما يحدث في الولايات المتحدة الأمريكية منذ سنة ١٩١٣م.

أما الطريقة الثانية لمشاركة الولايات في تكوين إرادة الدولة الاتحادية فإننا نجدها في طريقة إجراء التعديلات على الدستور الاتحادي، فلا تتم مثل هذه التعديلات إلا بتوافر أغلبية خاصة في السلطة التشريعية الاتحادية كاجتماع ثلثي أو ـــــ الأصوات

---

[1] لمزيد من الإطلاع في ذلك فليراجع: د. شبر، القانون الدولي العام، ص١٣٢، د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص٩٠ ، د. شبر، القانون الدولي العام، ص٢٤٠ ، الجلبي، القانون الدولي العام، ص٢٣٠.

للموافقة على التعديل الدستوري، فضلا عن تصديق أغلبية خاصة من الولايات على التعديل الدستوري المقترح. وتصدر الولايات موافقتها على التعديل إما بوساطة مجالسها التشريعية أو بوساطة استفتاء مواطنيها.

اختصاصات الحكومة الاتحادية:

في الاتحاد الفدرالي كل ولاية تحكم نفسها بنفسها في شؤونها الخاصة، أما المسائل التي تهم الولايات بأسرها فإنها توكل للحكومة الاتحادية فيعهد الدستور لها المهمات الآتية:-

١- مهمة إدارة السياسة الخارجية للدولة الاتحادية.
٢- إرسال واستقبال المبعوثين السياسيين.
٣- إبرام المعاهدات.
٤- إدارة شؤون التجارة الخارجية.
٥- إعداد الجيش والإنفاق عليه.
٦- إعلان الحرب وعقد الصلح.
٧- الشؤون الداخلية المشتركة للولايات مثل: العملة، الموازين، المكاييل، التجارة الداخلية.

الدولة الاتحادية والمسئولية الدولية:

إن المقصود بالمسئولية الدولية هي: مسئولية دولة إلى دولة، ولقد ذكرت أن الولاية في حدود الدولة الفدرالية لا تعد دولة وإنما هي وحدة داخلية في الدولة الفدرالية وتأسيسا على هذا الوضع فإن الولاية لا تتحدد مسئوليتها قبل الدولة الأجنبية وإنما في مواجهة الدولة الاتحادية عن كل عمل يصدر عنها ويترتب عليه الإخلال بالالتزام الدولي.

وما دمنا قد استبعدنا الولاية الاتحادية من نطاق المسئولية الدولية فيكون عقد أي معاهدة مع دولة أجنبية عملا غير مشروع ومحصورا في الدستور الاتحادي. لأن السلطة الاتحادية وحدها هي التي تملك حق إبرام المعاهدات مع الدولة الأجنبية ومن ثم فإن أرادت الدولة الأجنبية إبرام معاهدة فلتبرمها مع السلطة الاتحادية وإلا تحملت وحدها النتائج المترتبة على هذا السلوك غير الدستوري ومن المرجح أن الدولة الأجنبية ستكون مسئولة في مواجهة السلطة الاتحادية عن تجاهل الدستور الاتحادي والاتصال مباشرة بالولاية وتخطي السلطة الاتحادية.

حق الإبطال وحق الانفصال / في الدولة الفدرالية:

هذه الحالة من الحالات الحساسة والخطيرة في حياة الدولة الفدرالية فهي تثير سؤالا مهما فحواه، فيما إذا كان من حق الولايات أن تقرر بنفسها بطلان القوانين الاتحادية، وأن تعلن انفصالها عن الاتحاد وقد برزت هذه الإشكالية من الناحية العملية في الولايات المتحدة الأمريكية وهي دولة فدرالية حينما حاولت ولاية كارولينا الجنوبية في سنة ١٨٣٢م إبطال بعض قوانين التعريفة التي أصدرها الكونجرس مستندة في ذلك

إلى أنه حين يتعدى الكونجرس حدود السلطات الممنوحة له في الدستور فإن لكل ولاية الحق في أن تطعن ببطلان هذا العمل.

كما أن هذه الولاية أعلنت انفصالها عن الاتحاد في سنة ١٨٦٠م وبعد هذا الإعلان ببضعة أشهر تبعتها عشر ولايات جنوبية متخذة إجراءات انفصالية مشابهة.

وقد إختلف الفقهاء في تقدير حق الإبطال والانفصال فذهب " كالون " من الولايات المتحدة الأمريكية إلى أن من حق الولايات أن تبطل القوانين الاتحادية وتعلن انفصالها وأيده فقهاء آخرون وحجته.

إن الاتحاد هو اتفاق بين دول متساوية، وأن الحكومة الاتحادية خلقت بوساطة هذه الدول كوكيل لها لتنفيذ نصوص هذا الاتفاق كما وردت في الدستور وأن عمل الوكيل إذا ما تعدى حدود سلطته فهو باطل، وبناء على ذلك فإن كل دولة لها الحق أن تقرر لنفسها ما إذا كان أي عمل من أعمال الحكومة الاتحادية خارج حدود سلطاتها[1] .

وقد جوبهت أطروحت " كالون " بمعارضة عنيفة من قبل أنصار الفدرالية الذين أنكروا حق الولايات بالإبطال والانفصال لأن الدستور ليس اتفاقا بين الولايات وإنما هو اتفاق الشعب نفسه بدليل مقدمة الدستور التي تقول: " نحن شعب الولايات المتحدة .. نقرر وننشئ هذا الدستور ". وإذا كانت الولايات لا تملك حق الانفصال فإن الحكومة الفدرالية لا تملك حق طرد ولاية من الولايات من الاتحاد للحكمة التي أوردناها. ولكن...

كيف تواجه الدولة الاتحادية محاولات الانفصال ؟ :

إنها إشكالية في حياة الولايات المتحدة الأمريكية، الحياة التي تتخذ مسارها على وفق الدستور، والفقه الدستوري، لقد جابهت الدولة الفدرالية محاولات الانفصال في ١٨٦٠-١٨٦١م من جانب ولايات الجنوب المتمسكة بالعبيد، رافضة تحريرهم.

وقد وقف الرئيس الأمريكي إبرا هام لينكلن، موقف المعارض والمقاوم للانفصال بحجة فقهيه، فحواها أن الولايات لا تملك سلطة الانفصال ولا تستطيع الانفصال عن الاتحاد .. وكل عمل صادر من هيئاتها العامة لهذا الغرض أو لعرقلة الدستور والقوانين الاتحادية يعد باطلا من الناحية القانونية، كيف ؟

الجواب: إن مجرد صدور هذه التصرفات من هيئات الولاية التي في يدها السلطة فإن هذه الهيئات ينعدم وجودها كهيئات وتصبح مجرد أفراد تمردوا على الدولة الاتحادية، لهذا فمن حق هذه الدولة أن تعاملهم كأفراد منعزلين عن بعضهم وتمارس القوة لمواجهتهم كأفراد وليس مواجهة الولاية كعضو في الدولة الاتحادية.

وإنهزم الانفصال وأندحر على الرغم من كل مظاهر القوة والمال التي تسلح بها، لأن الانفصال كان على الضد في توجيهاته من مصلحة الولايات المتحدة الأمريكية وشعبها، إنهزم لأنه يتناقض مع روح العصر يوم ذاك فما أشبه اليوم بالبارحة يوم

---

[1] د. حبتور، محاضرات في الإدارة العامة المقارنة، ص٤٥.

إندحر الانفصال ودكت كل رموزه هاربة من أرض اليمن، وتعالى سمو الأمة وطموحها في وحدة الأرض والشعب والقيادة.

ج- الدول المتحدة / الاتحاد الكونفدرالي[1]:

ينشأ هذا النوع من الاتحاد بين مجموعة من الدول تعقد فيما بينها معاهدة يلتزم بموجبها الأعضاء على تحقيق أهداف مشتركة. كما تنشئ المعاهدة هيئات مشتركة تتكون من ممثلين عن الدول الأعضاء وتقوم هذه الهيئة بالإشراف على تنفيذ نصوص المعاهدة.

إن السمات التي يتميز بها هذا النوع من الاتحاد هو احتفاظ الدول الداخلة فيه بحقها في ممارسة مختلف اختصاصاتها الداخلية والخارجية. لكنها تتنازل بموجب الاتفاق المعقود بينها عن قدر من حريتها في التصرف للهيئات المشتركة. وتكلف الدول الأعضاء هيئات الاتحاد بالعمل على تحقيق الأهداف المشتركة للكونفدرالية والمثبتة في نصوص المعاهدة المنشئة للاتحاد وتتمثل هذه الأهداف بـ :-

- المحافظة على استقلال الدول الأعضاء.
- منع الحروب بينها.
- الدفاع عن مصالحها السياسية والاقتصادية.

المهم الانتباه إلى أن هذا النوع من الاتحاد (الكونفدرالي) لا يشتمل على وجود حكومة عليا يكون لها السيادة على جميع الدول الأعضاء ومواطنيها. بل يقتصر عمل الهيئات المشتركة على السياسة العامة للدول الأعضاء في حدود المسائل التي لا تدخل في صلب اختصاصها. والقاعدة العامة المتبعة في هذا الاتحاد تقوم على أساس الإجماع في اتخاذ القرارات. لكن بعض القرارات قد تصدر بالأغلبية، ويتم إيصال قرارات الاتحاد إلى الدول الأعضاء لتقوم الأخيرة بتنفيذها بوساطة سلطتها الوطنية. حيث أن الهيئات المشتركة للاتحاد الكونفدرالي لا تملك أجهزة خاصة بها تناط بها مسئولية تنفيذ سياسة الاتحاد.

ويؤسس القانون الدولي بعض القواعد والنتائج على العلاقات بين الدول المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي وهي كما يأتي :-

١. تحتفظ كل دولة من دول الاتحاد بشخصيتها الدولية وحقها في مباشرة اختصاصاتها في العلاقات الخارجية. فلها حق إرسال الهيئات الدبلوماسية واستقبالها والانضمام للمنظمات الدولية ، غير أنها تتقيد في سياستها الخارجية بالخطوط العامة للسياسة التي يرسمها الاتحاد.
٢. تملك دول الاتحاد الكونفدرالي الحق في اللجوء إلى الحرب، مع احترام قواعد القانون الدولي في هذا الميدان ، كما أن الحرب التي تقوم بين دول الاتحاد إن اندلعت تعد حربا دولية وليست أهلية.

---

[1] لغرض التوسع في المعلومات عن الدول المتحدة " الاتحاد الكونفدرالي " يراجع: د. شبر القانون الدولي العام ٢٤٣/١ ، د. شبر، القانون الدولي العام، ص١٦٩ ، د. شكري مدخل إلى القانون الدولي العام، ص٩٣ وما بعدها.

٣.تتحمل كل دولة من دول الاتحاد المسئولية الدولية عن تصرفاتها وعن أعمال مواطنيها على وفق قواعد المسئولية المقررة في القانون الدولي.

وقد عرف القانون الدولي أنواعا عدة من هذا الاتحاد كاتحاد الولايات الأمريكية ١٧٧٦-١٧٨٧م والاتحاد الكونفدرالي السويسري ١٢٩١-١٨٤٨م ، والاتحاد الألماني ١٨١٤-١٨٦٦م.

ويعتقد فقهاء القانون الدولي أن مثل هذا الاتحاد يتميز بالضعف وبصفته المؤقتة فهو إما أن ينحل وتنفصل الدول الأعضاء كما حصل لاتحاد دول أميركا الوسطى سنة ١٧٩٨م. أو تقوى الروابط الاتحادية بين أعضائه فيتحول إلى اتحاد فدرالي كما حصل للولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٧م وسويسرا عام ١٨٤٨م وألمانيا عام ١٨٦٦م.

د- الاتحادات الخاصة لبعض الدول

بعض الدول ارتبطت مع بعضها، باتحادات ذات نسيج خاص بها، لا هي فدرالية ولا كونفدرالية، أنها اتحادات بمواصفات خاصة بها، فلنتأملها:

- اتحاد الأمم البريطانية "الكومنولث البريطاني"

يضم الكومنولث البريطاني، بريطانيا والممتلكات البريطانية السابقة التي حصلت على استقلالها كما يضم بعض المستعمرات التي تتمتع بالاستقلال الذاتي وقد اشتقت هذه اللفظة للمرة الأولى حوالي منتصف القرن التاسع عشر.

وقد مر الوضع القانوني للكومنولث بمراحل تاريخية أبرزها، مرحلة الحرب العالمية الأولى والتي أعلنتها بريطانيا باسمها وباسم الكومنولث بحجة أنه لا يجوز أن يكون الملك في حرب وأن يبقى بعض رعاياه الإمبراطورية خارجين عنها. وقد آلت هذه الحرب إلى تطور أبعد في تمتع الممتلكات بالمزيد من الاستقلال والشخصية الدولية فقد أصبح بالإمكان تعيين الحاكم من رعايا، وأصبح لقوانين بريطانيا مفعول خارج أراضيها وتألفت في لندن محكمة خاصة يحق لها النظر في الخلافات التي قد تنشأ بين إحدى الممتلكات وبريطانيا.

ثم جاءت الحرب العالمية الثانية فزادت في ضعف روابط الكومنولث، فقد دخلت دول أفريقية وآسيوية في دائرته (الهند، باكستان، سيلان، غانا) بنفس الوقت الذي ثارت فيه مشكلة تختص بالكيان الدستوري للرابطة وهي تتلخص في تمسك بعض الدول، مثل الهند وباكستان بالنظام الجمهوري ورفضها رابطة الولاء للتاج البريطاني التي يمكن عدها من أقوى ما يوحد بين دول الكومنولث ولقد حل الأمر المتعلق بالهند بصدور قرار يسمح لها أن تصبح جمهورية مستقلة مع بقائها في الكومنولث وأصبح ملك بريطانيا من وجهة نظر الهند مجرد رئيس أعلى لتلك الجماعة ورمزا لاتحادها. وحذت باكستان حذو الهند.

أما الصلات الحالية التي تربط أعضاء الكومنولث فهي كما يأتي :-

١. تعد ملكة بريطانيا الرئيس الأعلى لدول الكومنولث غير أن ذلك لا يمنح الاتحاد صفة الشخصية الدولية حيث يتمتع كل عضو من الأعضاء بسيادته الكاملة وبالشخصية الدولية.
٢. يلتزم الأعضاء بتبادل المعلومات وبالوسائل الدبلوماسية التي تهم الاتحاد.
٣. تعقد اجتماعات دورية لرؤساء وزراء الدول الأعضاء للتشاور في المسائل السياسية والتطورات الدولية.
٤. دخول غالبية أعضاء الكومنولث في كتلة الجنيه الإسترليني وفي التفصيلات الجمركية المتبادلة بين الأعضاء.
٥. وقد أقيمت منذ سنة ١٩٤٦م سكرتارية دائمة مهمتها تعريف الأمور الإدارية المتعلقة بنشاط الاتحاد.

- **اتحاد الجمهوريات السوفيتية**

أن العديد من الكتاب يميل إلى تصنيف الاتحاد السوفيتي في مجموعة الاتحادات الفيدرالية ، بينما يميل آخرون إلى عد هذا الاتحاد نسيجا قائما بذاته في ضوء دستور ١٩٣٦م وتعديله سنة ١٩٤٤م الذي أعطى للجمهوريات الأعضاء فيما أعطاها (حق التمثيل الخارجي) وزاد في استقلالها بحيث أصبح لكل جمهورية الحق في إدارة شؤونها الخارجية كما منحها بعض الاختصاصات العسكرية.

وقد استغلت أوكرانيا وروسيا البيضاء هذا الحق وأعلنتا انفصالهما عن النظام الفدرالي مع بقائهما في إطار الاتحاد السوفيتي، وتقدمتا لعضوية الأمم المتحدة فقبلتا.

إن الاتحاد السوفيت يشكل نظاما اتحاديا خاصا به، وقد أنهار الهرم برمته في أواخر القرن العشرين فسجل انهياره فشل الأنظمة الشمولية في دكتاتوريتها وفي تجربتها التي قتلت روح الحياة في الشعوب التي رزحت تحت وطئه تجربتها المرة.

- **الاتحادات العربية**

في ٨آذار عام ١٩٥٨م أنشئ " اتحاد " بين الجمهورية العربية المتحدة، واليمن، وظل قائما حتى عام ١٩٦٢م ومع أن هذا الاتحاد كان أقرب إلى الاجتماع الدولي، حيث أحتفظ كل عضو بشخصيته الدولية، إلا أنه في نواح أخرى كان أقرب إلى الاتحاد الفيدرالي عن طريق القوانين الاتحادية لا عن طريق المعاهدات كما أنه أقر لرعايا الاتحاد بجنسية خاصة وحقوق مشتركة يمارسونها على قدم المساواة في الدول الأعضاء.

كما أن مشروع الوحدة الثلاثية بين مصر وسوريا والعراق الذي أعلن في علم ١٩٦٣م أحتوى على بعض مظاهر الدولة الموحدة وفي المظاهر الفيدرالية وبعض مظاهر الاجتماع الدولي[١].

---

[١] الاجتماع الأول: هو مجموعة دول كاملة السيادة تقطع فيما بينها "عهدا دوليا " ينص على التزام الأعضاء على تحقيق أهداف معينة واحترام بعض المبادئ كما ينشئ العهد هيئات مشتركة، تكون لها

هـ-الدول ذات السيادة الناقصة

والدول ذات السيادة الناقصة هي الدول التي لا تتمتع بسائر اختصاصات الدول الأساسية وذلك بسبب تدخل دولة أو دول أجنبية في شؤونها ومباشرتها لبعض اختصاصاتها فتصبح الدولة ذات السيادة الناقصة في حالة تبعية أو خضوع للدولة أو الدول المتدخلة.

غير أن الدول ذات السيادة الناقصة تتمتع بوصف الدولة، وهذا يعني أنها ذات حقوق وواجبات يقرها القانون الدولي وان كانت شخصيتها الدولية غير متكاملة، حيث أنها لا تستطيع ممارسة الاختصاصات الدولية كافة المعترف بها للدول. وفي الوقت نفسه فهي تختلف " قانونا " عن المستعمرات لأن الأخيرة كانت تعد جزءا من إقليم الدولة المستعمرة ولا تتمتع بأي كيان دولي، وفيما يأتي إشارة موجزة إلى أنواع الدول ذات السيادة الناقصة.

- **الدول المحمية**

يعرف فقهاء القانون الدولي الحماية: بأنها علاقة قانونية تنشأ بين دولة قوية وأخرى ضعيفة، حيث توضع الأخيرة تحت حماية الأولى وتقوم الدولة الحامية بالدفاع عن الدولة المحمية وفي مقابل ذلك تحصل على حق الإشراف على الشؤون الخارجية للدولة المحمية والتدخل في إدارة إقليمها وقد عرف القانون الدولي نوعين من أنواع الحماية:

- الحماية الاتفاق، بعد الاحتلال العسكري المباشر للإقليم.
- الحماية الاستعمارية والتي تفرض بدون اتفاق تفرض قسرا على الدولة المحمية.

وقد خصصت مجموعة من الإمارات العربية الواقعة في شرق الجزيرة العربية وجنوبها للحماية البريطانية قبل أن تنال استقلالها وسيادتها في الحياة الدولية.

- **المحميات العربية**

لقد خضعت مجموعة من الإمارات والمشيخات العربية الموجودة في شرق الجزيرة العربية وجنوبها للحماية الاستعمارية البريطانية. وتتشابه حمايات الخليج العربي في كونها أبرمت نتيجة لاتفاقات عقدت بين بريطانية وبين أمير أو شيخ إمارة معينة، وأن بريطانيا أشرفت فعليا على الشؤون الخارجية لهذه الإمارات وعلى شؤونها

بعض السلطات على الدول الأعضاء في حين تحتفظ كل دولة باستقلالها الداخلي والخارجي بسيادتها على مواطنيها. وأهم صفات الاجتماع الدولي:
* أنه لا يشكل دولة فوق الدول، لانعدام عناصر الدولة فيه.
* تحتفظ كل من الدول الداخلة فيه بسيادتها الخارجية كاملة إلا ما قيدته بإرادتها، فالدول المشتركة تملك حق إرسال المبعوثين الدبلوماسيين واستقبالهم وعقد المعاهدات.
* تملك كل دولة حق اللجوء إلى الحرب مع احترام مبادئ القانون الدولي والحرب بينها حرب بين دولتين لا حربا أهلية والتاريخ حافل بأمثلة الاجتماعات الدولية. فالدويلات الألمانية كونت عام ١٨١٦م و ١٨٦٦م ما عرف بالاجتماع الدولي الجرماني. ولا يوجد اليوم اجتماع دولي قائم بالمعنى الصحيح. د. شكري، ص٩٤ .

الداخلية عن طريق المستشار البريطاني الموجود فيها. ويرى بعضهم بطلان الشـرعية القانونية لهذه الاتفاقات لأنها أبرمت يوم كانت إمارات الخليج العربي جزءا من الدولـة العثمانية تخضع لسيادتها.

أما هذه المحميات فهي مسقط وعمان (معـاهدة - ١٨٩١م) وقطـر (اتفـاق ١٩١٦م) والبحرين (اتفاق ١٩١٠م) ومحميات الساحل المهادن وهي: أبوظبي، دبـي، الشارقة والفجيرة، وأم القوين ورأس الخيمة وعجمان، وقد أعلنـت البحريـن ١٩٧١م وقطر ١٩٧١م استقلالها وألغيتا معاهدتي الحماية مع بريطانية واستبدلتاها بمعـاهدتي صداقة وتعاون وطلبتا بعد ذلك الانضمام إلى الأمم المتحـدة وجامعـة الـدول العربيـة كدولتين ذات سيادة كاملة. أما إمارات الساحل المهادن فقد اتفقت على الدخول في "اتحاد فيدرالي" أعلن استقلاله وبالسيادة التامة ١٩٧١م.

وأما محمية عدن فقد احتلتها بريطانيا عام ١٧٩٩م وألحقتها في عـام ١٨٣٩م تابعة لحكومة الهند وفي سنة ١٩٣٧م انفصلت عدن عن حكومة الهند وعدت مستعمرة تابعة للتاج البريطاني[١].

- **الدول والأقاليم التي تخضع لإشراف دولي (الانتداب.الوصاية)[٢]**

بعد نهاية الحرب العالمية الأولى طمعت الدول المنتصرة في فرض سـيطرتها على الأقاليم التي كانت خاضعة لسيطرة الدول المهزومة - تركيا، ألمانيـا - وحـاولت إيجاد صيغة قانونية لسيطرتها الاستعمارية، فأوجدت نظام الانتداب الذي نصـت عليـه المادة ٢٢ من صك عصبة الأمم ففرض على: المستعمرات والأقاليم التي خرجـت بعـد انتهاء الحرب من سيادة الدول التي كانت تحكمها قبلا والمسكونة بشعوب لا تزال غـير قادرة على تدبير شؤونها وقسمتها إلى ثلاثة أنـواع! أمـا قـالوا: إن التـاريخ يكتبـه المنتصر.

- **النوع الأول: انتداب أ**

ويشمل البلاد التي كانت خاضعة للدولة العثمانية ومن هذا النوع سوريا والتـي خضعت إلى انتداب فرنسا والعراق وفلسطين " والتي كانت تشمل شرق الأردن " التـي خضعت لانتداب بريطانيا.

- **النوع الثاني: انتداب ب**

ويشمل الشعوب الأقل تقدما من النوع الأول والموجودة في أواسط أفريقيا وقـد شمل هذا النوع الكامرون (تحت الانتداب الفرنسي والإنجليزي) ورواندا أورندي (تحـت الانتداب البلجيكي).

---

(١) راجع: د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص١٠٩. د. شبر، القانون الدولي العام، ص٢٥٥، د. شبر، القانون الدولي العام، ص٢٢٧ وما بعدها وسوف ندرس بالتفصيل الأوضاع الدولية لليمن والمراحل التي مرت بها البلاد بما فيها عدن، في الفصل الخاص بـ : تاريخ اليمن السياسي فليراجع.

(٢) د. شبر، القانون الدولي العام، ص٢٢٤، د. شكري، ص١١١.

- **<u>النوع الثالث: انتداب ج</u>**

ويشمل أقاليم ضئيلة المساحة أو قليلة السكان، تديرها الدولة المنتدبة كما لو كانت تدير جزءا من إقليمها مثل إقليم جنوب غرب أفريقيا الذي وضع تحت انتداب حكومة جنوب أفريقيا.

وقد انتهى انتداب (أ) كما انتهى انتداب (ب) و (جـ) ولكن ببطء فيما بين ١٩٤٥ و ١٩٤٨م ولم تتحول أقاليمه للاستقلال مباشرة وإنما طبق عليها نظام جديد بعد الحرب العالمية الثانية هو نظام الوصاية فلكل حرب غنائهما.

- **<u>الوصاية:</u>**

وقد نص عليها ميثاق الأمم المتحدة كي تحل حمل الانتداب ولتكون بديلا عن الاستعمار ويقصد بهذا النظام الأخذ بيد الأقاليم الخاضعة للوصاية إلى مجالات التقدم وتأهيل شعوبها لتحكم نفسها بنفسها وقد جعل الميثاق صراحة من نظام الوصاية نظاما مؤقتا يمهد لاستقلال تلك الأقاليم.

وطبقا للمادة (٧٧) من الميثاق يمكن تطبيق نظام الوصاية على ثلاث مجموعات من الأقاليم:-

١.الأقاليم الخاضعة للانتداب حتى عام ١٩٤٥م.
٢.الأقاليم المنتزعة من الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية.
٣.الأقاليم التي توضع تحت نظام الوصاية بمحض اختيار الدولة المسئولة عن إدارتها.

وقد ظلت المجموعة الثالثة نظرية بحتة، إذ لم تقبل دول ما أن تحول إقليما خاضعا لإدارتها إلى نظام الوصاية.

أما المجموعة الثانية فلم يدخل فيها إلا إقليم واحد فقط هو الصومال الذي كان مستعمرة إيطالية، حيث تقررت الوصاية عليه لإيطاليا لمدة ١٠ سنوات أما الأقاليم الأخرى التي كانت مستعمرات إيطالية فقد اكتسبت أوضاعا مختلفة إذ استقلت ليبيا، وضمت إرتيريا إلى إثيوبيا مع استقلالها ذاتيا في ظل نظام فيدرالي.

وقد طبق نظام الوصاية على نطاق واسع للأقاليم التي كانت خاضعة لانتداب ب و جـ وقد انتهت الوصاية على جميع الأقاليم تقريبا[1].

---

[1] أن تسعة عشر مليونا من البشر خضعوا بعد الحرب العالمية الثانية لنظام الوصايا على النحو التالي:-

أ- الأقاليم الواقعة تحت الانتداب وهي: توغو والكاميرون ناتجا وراونده أورندي وغينيا الجديدة وغيرها.

ب- الأقاليم المنفصلة عن دول معادية منها: ليبيا، الصومال الإيطالي وأرتيريا، ومعظم هذه الأقاليم مارس حقه في تقرير مصيره وحصل على استقلاله أو أنضم إلى دول مجاورة بموجب استفتاءات حرة أجرتها الأمم المتحدة تحت رقابتها. ولم يبق تحت نظام الوصاية غير: غينيا الجديدة وتخضع لوصاية أستراليا وجزر المحيط الهادي وتباشر الولايات المتحدة الوصايا عليها.

د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص١١٨.

و- الدول ذات السيادة المقيدة[٢]

والمقصود بها بالدرجة الأولى الدول التي اختارت الحياد الدائم كحالة قانونية تضع نفسها فيها بناء على معاهدة تبرمها ويترتب عليها تقييد بعض اختصاصاتها الخارجية كالقيام بحرب أو عقد بعض أنواع المعاهدات وذلك مقابل ضمان سلامتها من قبل الدول الأخرى. والدولة التي تقبل أن تضع نفسها في حالة الحياد الدائم تكون عادة من الدول الضعيفة ذات الموقع الاستراتيجي المهم، وتقبل الدول الأخرى حيادها، أما صيانة لاستقلالها أو محافظة على التوازن الدولي، أو للسببين معا.

وجاءت كلمة الحياد من الكلمة اللاتينية Neuter والتي تعني لا هذا ولا ذاك وتميز قواعد القانون الدولي في النظرية والتطبيق بين ثلاثة أنواع من الحياد:-

- الحياد الدائم: وقد سبق ذكره.
- الحياد المؤقت: وهو الذي تعلنه إحدى الدول عندما تكون هنا لك حالة حرب بين دول أخرى، وهو اختياري ولمدة من الزمن، مثال حياد الولايات المتحدة الأمريكية واليابان وإيطاليا في بدء الحرب العالمية الثانية.
- الحياد الإيجابي: وهو نظرية سياسية لا قانونية بموجبها ترفض دولة ما الانحياز لمعسكر من المعسكرات الدولية، وتصر على إتباع سياسة حرة تمليها المصلحة القومية للدولة.

وقد بدأ بهذه النظرية نهرو، وتبعه فيها عدد من القادة منهم جمال عبدالناصر ثم اتجهت هذه النظرية إلى استعمال اسم جديد هو " سياسة عدم الانحياز " وغدت الكتلة التي تؤمن بهذه السياسة من أكبر الكتل السياسية العالمية وأهمها ضمت " ٩١ دولة حتى سنة ١٩٨١م ".

والحياد الدائم يتمتع بثلاث صفات فهو: دائم أولا ويشمل دولا بالمعنى القانوني ثانيا وعقدي ثالثا.

أما حقوق الدولة المحايدة وواجباتها فهي كما يأتي:-

للدولة المحايدة حق الدفاع المشروع واتخاذ الاستعدادات العسكرية كافة اللازمة لهذا الدفاع ولكن من واجبها عدم إشهار الحرب الهجومية ولا يحق لها التميز لدولة أو دول أخرى كما لا يحق لها عقد معاهدات قد تجرها إلى الحرب أو تشترك في اتحاد دولي يلزمها أو يجرها إلى الحرب.

أما واجبات الدول اتجاه الدولة المحايدة فتتمثل في احترام حياد الدولة الدائم والدفاع عنه، وبصدد الحياد الدائم يرى بعض الفقهاء أن الدولة التي تقف على الحياد الدائم تفقد بعض اختصاصاتها الخارجية مما يجعلها في مصاف الدول الناقصة

---

(٢) راجع: د. شبر، القانون الدولي العام، ج١، ص٣٢٤.
د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص١٢٤.
د. جلبي، حسن، القانون الدولي العام، ص٣٥٨.

السيادة[1]. بينما يرى آخرون عدم صحة هذا الرأي ولهم في تجربتي حياد سويسرا والنمسا الدليل على ذلك[2].

الارتباط بمعاهدات غير متكافئة

وهناك شكل آخر للسيادة المقيدة يتجلى في ارتباط دولة بمعاهدة مع دولة أخرى أقوى نفوذا بحيث تصبح الدولة الأولى في وضع سياسي وقانوني يحرمها من بعض مظاهر سيادتها الخارجية لصالح دولة أخرى ومن أمثلة هذه الأوضاع غير المتكافئة. ارتباط ليبيا (قبل ثورة الفاتح من أيلول ١٩٦٩م) بمعاهدتين مع بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية.

وقد جمع د. شبر، نماذج كثيرة من معاهدات إنكلترا غير المتكافئة مع بعض الدول العربية، فليراجع[3].

ز- المكانة القانونية للدولة العربية الإسلامية(١١-٦٥٦هـ)[4]

ابتداء أود أن أوضح أن الغرض من هذه الفقرة معرفة طبيعية السياسة الخارجية للدولة العربية الإسلامية، (١هـ - ٦٥٦هـ) طبيعة العلاقات الخارجية لهذه الدولة مع الشعوب والدول المجاورة فقد توسعت الدولة العربية الإسلامية توسعا كبيرا ترتب عليه نتائج غاية في الأهمية، لنوضح الأمر جيدا.

لقد كان للفتح الإسلامي وما نتج عنه من انهيار إيران سياسيا نتائج بالغة الأهمية ليس فقط للفرس، بل كذلك للإسلام. فمن سوريا ومصر وشمال أفريقيا كان الحكام البيزنطيون يستطيعون الانسحاب إلى بيزنطة تاركين رعاياهم السابقين تحت سيادة القادة الجدد ورعايته. إلا من مثل هذا الهروب لم يكن متاحا لحكام الإمبراطورية الفارسية التي انهارت. فعدا فئة صغيرة هربت للهند، كان على الفرس أن يبقوا حيث كانوا وأن يتحملوا السيطرة الجديدة وأن يجدوا لأنفسهم مكانا فيها قدر ما يستطيعون. ولذلك فليس من العجيب أن تكون وطبقة النبلاء الزرادشتيين والطبقة الأرستقراطية الحاكمة وطبقه الكهنة " الهرابذه، والموابذه " بما لديهم من المهارة والخبرة المختزنة وبذكرياتهم للعظمة التي فقدوها، قد أدوا دورا كبيرا في تطور المجتمع والثقافة الإسلاميين. وفي الحكومة والمعارضة حتى إلى الدين الإسلامي وذلك مع اضمحلال الأديان الفارسية القديمة ولجوء أتباعها إلى الإسلام.

وفي الشرق كان الإسلام قد أنتصر[1] ، فقد فتحت إيران كلها وذهبت إمبراطورية كسرى، وكان دين زراوشت يحتضر، وفيما وراء الحدود الشرقية لإيران

---

(١) د. الجلبي، يناقش هذا الموضوع بإسهاب ، فليراجع القانون الدولي العام، ص٣٥٩.

(٢) راجع مناقشة د. شبر، القانون الدولي العام، ج١، ص٣٢٥، وهو ممن يرى هذا الرأي.

(٣) القانون الدولي العام، ج١، ص٢٩٣ وما بعدها.

(٤) للتوسع في هذا الموضوع راجع المراجع الآتية: الماوردي، الأحكام السلطانية، ص١٧-٤٩.
برنادر لويس، السياسة والحرب بحث من كتاب تراث الإسلام، ١٤، ص٢٢٩.
د. شكري مدخل إلى القانون الدولي العام، ص١٨. البغا، د. مصطفى بحوث في نظام الإسلام، ص٣١٧ (الإسلام والحرب).

كان هناك شعوب كثيرة وممالك عظيمة، ولكن ما من واحد منها كان يشكل تهديدا أو منافسة تذكر لرسالة محمد ﷺ العالمية، وللقانون العالمي للأمة الجديدة، فالهند والصين خلال المرحلة التي تكون فيها الإسلام، لم تتركا أثرهما على الوعي الإسلامي إلا من بعيد، إلا أنه عرف عنهما أن الشعوب فيهما وثنيون يعبدون آلهة متعددة وليس لهم دين موصى به. ولذا فهم مهيئون للدخول في الإسلام والشيء نفسه ينطبق على الشعوب التركية، ففي الشرق كان يبدو أنه لا يوجد أي حد حقيقي لتوسع الإسلام، وكانت العملية مستمرة وغير قابله للنكوص وكان كل تقدم جديد يأتي بموارد جديدة بشرية ومادية وبمشكلات جديدة في طبيعة التعامل مع السكان على اختلاف المواقف من الفتح أولا ومن اعتناق دين الإسلام ثانيا[٢].

أما في الغرب فقد كان الموقف مختلفا تمام الاختلاف فالسكان المسيحيون في البلاد المفتوحة كان يشد أزرهم إدراكهم لوجود عالم مسيحي وراء الحدود لذا فقد تمكنوا من الثبات أكثر من الفرس، أمام شدائد الفتح وأمام اضطرارهم لمهادنته. فكانت عملية التحول إلى الإسلام في هذه البلاد أبطأ وحتى يومنا هذا لا تزال توجد هناك أقليات مسيحية عديدة. ثم أن الأهم من ذلك هو الخطر والتحدي اللذان كانت تشكلهما الإمبراطورية المسيحية تجاه الإسلام نفسه. ففي الغرب خلافا لما كان عليه الحال في الشرق، أضطر الإسلام للاعتراف بخصم ند له – وهو دين سماوي آخر ودولة عالمية – يتميز بشعور عميق بمهمته ورسالته للبشرية جمعاء. وبدلا من أن يكون أتباعه مهيئين لاعتناق الإسلام فقد كانوا أنفسهم متلهفين لتحويل الآخرين إلى دينهم.

هذا الاختلاف في النوعية بين الحرب مع الإمبراطورية البيزنطية والحروب على الجبهات الأخرى للإسلام سرعان ما أصبح معروفا، فالحروب على الجبهات الأخرى كان مجرد مراحل في عملية تحويل الشعوب الوثنية إلى الإسلام بصورة مستمرة وحتمية بينما كانت الحروب مع العالم المسيحي كفاحا مع نظام سياسي معاد، كان ينكر من الأساس دور الإسلام العالمي.

ويمكن توضيح الصراع بين الدولة العربية الإسلامية والدولة البيزنطية من الناحية العسكرية في أربع مراحل متداخلة: مرحلتين للهجوم، ومرحلتين للهجوم المعاكس. وفي هذه المراحل كلها انتقلت أراض واسعة آهله بالسكان عن طريق الفتح من جهة أخرى من دار إلى دار[١] ؟

بدأ الصراع منذ حياة الرسول ﷺ ففي المراحل الأولى لرسالته حين كان الكفاح الأساسي موجها ضد الوثنية العربية كان موقفه من اليهود والمسيحيين وديا ويتصف بالاحترام، غير أن تطورات الأحوال جعلته يحتك ثم يصطدم بكليهما. في بادئ الأمر كان اليهود الموجودين بقوة في المدينة هم العدو المباشر في حين أن المسيحيين بقوا حلفاء يحتمل إدخالهم في الدين. وبعد ذلك عندما أدى التوسع في نفوذ الجماعة الإسلامية إلى

---

[١] أرنولد، الدعوة إلى الإسلام، ص١٥.

[٢] برنارد لويس، السياسة والحرب، ص٢٥٨.

[١] أرنولد، الدعوة إلى الإسلام، ص٤٠ . الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٥٠.

التصادم مع القبائل المسيحية في الجزيرة العربية وعلى الجبهات الشمالية انتهت العلاقات مع المسيحيين كما هو الحال لليهودية، إلى الحرب: " قاتلوا الذين لا يؤمنون بالله وباليوم الآخر ولا يحرمون ما حرم الله ورسوله ولا يدينون دين الحق من الذين أوتوا الكتاب حتى يعطوا الجزية عن يد وهم صاغرون"[٢].

"وقالت اليهود عزير ابن الله، وقالت النصارى المسيح ابن الله، ذلك بقولهم بأفواههم يضاهئون قول الذين كفروا من قبل قاتلهم الله أنى يؤفكون "[٣].

هذه الآيات وغيرها فسرت على أنها تعطي الأساس القرآني للتعاليم الشرعية التي تفرض على المسلمين الجهاد فإذا رفضوا الإسلام فرضت الجزية!.

والسؤال الكبير هنا ما هو الخط العام في الإسلام، الحرب أم السلام؟ وما هي طبيعة العلاقات مع الآخرين سواء أكانوا زرادشتيين أم يهود أم نصارى؟ وهل تختلف هذه العلاقات إذا كان هؤلاء يعيشون في ظل دولة الإسلام في أراضيه ودورهم في " دار الإسلام " ؟ عن العلاقات مع إخوتهم في الدين لكنهم خارج " دار الإسلام " مقرهم وسكناهم في " دار الحرب " ؟ وإذا كانت " دار الإسلام " تقف وجها لوجه أمام " دار الحرب "[٤] فما هي الأجواء التي تحيط بالدارين ؟ أهي أجواء طبول الحرب ؟ أم أجواء الدبلوماسية وعقود العهد والذمة بين الطرفين ؟ إن الإجابة عن هذه الأسئلة ليس من الأمور السهلة، ولكنها على أية حال لو تمت لكونت صورة وموقع الدولة العربية الإسلامية في القانون الدولي العام وموقعها على غاية من الوضوح ؟

وإذا كان القانون الدولي العام هو الذي، ينظم العلاقات بين الدول مدفوعا بروح التوفيق والانسجام أو هو الذي: يحدد حقوق الدول وواجباتها في علاقاتها المتبادلة، فما الذي يحدد طبيعة العلاقات بين الإسلام كدولة والدول والشعوب المحيطة به؟ إن الذي يحدد ذلك مجموع القواعد الشرعية والاتفاقية التي تنظم علاقة المسلمين بغيرهم في السلم والحرب أو هو: القواعد التي جرى عليها العمل الإسلامي في العلاقات الدولية.

لكن علينا أن ننتبه إلى أن نظرة الإسلام للعلاقات الدولية تختلف في أساسها عن تلك التي يأخذ بها القانون الدولي الوضعي، فالإسلام أصلا لا يعترف بانقسام العالم إلى كيانات سياسية ذات سيادة لكل منها نظامها القانوني في الحياة، بحيث لا يخضع أي منها لقواعد ونظم إلا إذا قبلها. على العكس من ذلك يهدف الإسلام إلى توحيد بني البشر في ظل نظام قانوني واحد وحمايته هو الشريعة الإسلامية. ومن المتفق عليه لدى

---

(٢) القرآن الكريم. سورة التوبة ، الاية ٣٠ وعن الجزية، راجع: الماوردي، الأحكام السلطانية، ص١٤٢ الباب ١٣ في وضع الجزية والخراج.

(٣) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص١٤٥.

(٤) ويسميها الماوردي أحيانا باسم " دار الشرك " الأحكام السلطانية، ص٣٩.

الفقهاء المسلمين أن بلاد الإسلام " دار الإسلام " واحدة مهما تعددت أقاليمها وتباعدت أمصارها واختلف حكامها[1].

والشريعة لا تنظم علاقة المخلوق بالخالق حسب، بل تنظم في الوقت نفسه علاقات البشر فيما بينهم وعلى مختلف المستويات الاجتماعية التي يوجدون فيها وهي شريعة الله، لهذا فهي أعدل الأنظمة القانونية وأفضلها فهي " نظام خالد يحكم البشر إلى يوم يبعثون، ولابد للناس مهما اختلفت أجناسهم أن ينتظموا في شرع الله ندعوهم إلى ذلك ".

ولكن كيف ندعوهم؟ أبالحكمة والموعظة؟ أم بلغة السيف؟ والجواب عن هذا السؤال في غاية الأهمية فإن كانت الدعوة بالحكمة فالأصل في علاقة المسلمين بغيرهم هو السلم وان كانت الدعوة بالسيف فالأصل هو الحرب.

والحكماء من فقهاء الإسلام يميلون إلى ترجيح الرأي القائل إن الأصل في علاقة المسلمين بغيرهم هو السلم لا الحرب[2].

إن الأصل في علاقة المسلمين بغيرهم هو السلام والحرب أمر طارئ على البشرية والمسلمين والإنسان بفطرته يميل في الغالب إلى الموادعة والسلامة ويشعر بضرورتها لإراحة أعصابه - ولا تنسى أن الإسلام دين الفطرة والفقهاء يقررون أن الأصل في الأشياء الإباحة والأصل في الذمة البراءة، والأصل في علاقة الإنسان بأخيه الإنسان السلم لا الحرب وهناك أدله لقلبه وعقله لإثبات ذلك.

أولا: آيات القرآن الداعية إلى السلم " يا أيها الذين آمنوا أدخلوا في السلم كافة "[3] " وإن جنحوا للسلم فأجنح لها وتوكل على الله "[4] وهناك غير هذه الآيات ، تجدها في القرآن. ولو لم يكن الأصل الطبيعي في العلاقات الدولية هو السلم لما دعا المسلمون إلى التزام جانب السلم إن جنح إليه غيرهم.

ثانيا: لم تختلف أقوال النبي وأفعاله وسيرته، عن توجه القرآن للسلم ولم تكن غزوته إلا دفاعا عن النفس ضد بغي المشركين لهذا ما أرسل جيشا إلا وقال: " تألفوا الناس وتأنوا بهم ولا تغير وعيهم حتى تدعوهم ".

---

(1) يذكر الماوردي، أن إمارة الاستيلاء هي التي تعقد عن اضطرار وهي أن يستولي الأمير بالقوة على بلاد يقلده الخليفة إمارتها ويفوض إليه تدبيرها وسياستها فيكون الأمير باستيلائه مستبدا بالسياسة والتدبير والخليفة بأذنه منفذا لأحكام الدين، في ديار الإسلام (الأحكام / ٣٣).

(2) وقد تجد بعض البحوث عند فقهاء المسلمين تقول إن الأصل في علاقة الجماعة الإسلامية بغيرها هو الحرب حتى تكون مودعه مؤقتة أو ذمة وهذا الاتجاه عند بعضهم يستند إلى فهم خاطئ لنصوص القرآن الكريم، المصدر الأول للشريعة (القانون) الإسلامية (د.شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ص١٨ وما بعدها. اليفا، د. مصطفى، بحوث في نظام الإسلام (دمشق - ١٩٩٣م) ط٤ ، ص٣١٥. وقارن هذه الآراء بما عند: برنارد لويس، السياسة والحرب والدراسة، بحث في كتاب: تراث الإسلام، ج١ ، ص٢٢٩ وما بعدها.

(3) القرآن الكريم، سورة البقرة، آية ٢٠٨، المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم، ص٤٥٣، مادة: سلم.

(4) القرآن الكريم، سورة الأنفال، آية ٦١.

ثالثا: وأقوال الحكماء من الفقهاء تتجه هذا الاتجاه السلمي " فالأصل في الدماء الحضر إلا بيقين الإباحة " " الآدمي معصوم ليتمكن من حمل أعباء التكليف " " إباحة القتل عارض "[1] .

أما قوله تعالى: " وقاتلوا المشركين كافة كما يقاتلونكم كافة "[2] فدليل على أن قتالنا لهم جزاء لقتالهم وسبب عنه " فدل كل ذلك على أن الأصل العام في العلاقات الخارجية بين المسلمين وغيرهم هو السلم وليس الحرب "[3] .

والجهاد في سبيل الله[4] ، أي في سبيل الحق والتوحيد ورفع الظلم. والمبدأ معروف في الإسلام من تخيير العدو بين قبول الإسلام، أو المعاهدة أو القتال.

إن الباعث على القتال في سبيل الإسلام هو الحرابة المقاتلة ، الاعتداء وليس الكفر. أما حديث الرسول: " أمرت أن أقاتل الناس حتى يقولوا لا اله إلا الله فإذا قالوها عصموا عني دمائهم "[5] .

فالمراد من " الناس " هنا مشركو العرب، لأن الجزية لا تقبل من "عربي" لا يقبل منه إلا الإسلام، لأن الرسالة رسالته " وانه لذكر لك ولقومك وسوف تسألون " والقوم هنا، هم العرب[6] .

وكتاب الله لا يحترم " إيمان المكره "[7] ولا يرتب عليه آثار يوم البعث والجزاء. فكيف يحترم من أسلم مكرها. والقاعدة القرآنية تنص " لا إكراه في الدين "[8].

- دار الإسلام:

والمقصود بدار " الإسلام " هو الإقليم الذي للمسلمين عليه الولاية أي السيادة وربما أستخدم هذا المصطلح ليدل على " دولة الإسلام " فالفقه الدولي يوم ذاك لم يستخدم مصطلح دولة طيلة عصر الرسول والعصر الراشدي والأموي، المصطلح السائد هو " دار الإسلام " .

- " دار الإسلام " و " دولة الإسلام "

وإذا وضعنا " دار الإسلام " مصطلحا يوازي " دولة الإسلام " فالسؤال المطروح هنا، وثمة شرعية لطرحه، أين حدود الإقليم في هذه الدولة؟ ومن هم سكان الدولة؟ ولمن السيادة في هذه الدولة؟

---

(1) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٤٠.
(2) القرآن الكريم، سورة التوبة، آية ٣٦.
(3) خدوري، السلم والحرب في قانون الإسلام، ص٥٨.
(4) راجع آيات الجهاد في القرآن الكريم، في المعجم المفهرس، ص٣٣٣، مادة: جهد.
(5) الأحكام السلطانية، ص٥٣.
(6) أبو يوسف، الخراج، ص٢٠.
(7) خدوري، د. مجيد، " السلم والحرب في قانون الإسلام " ، ص٥٧ وما بعدها.
(8) القرآن الكريم، سورة البقرة، آية ٢٥٦.

•الإقليم

ظهرت " معالم الدولة " في الحياة العربية بعد أن هاجر الرسول ﷺ إلى المدينة " مدينة الرسول " وأستقر فيها، شيد المسجد أولا، ثم دون الصحيفة النبوية " دستور المدينة " ثانيا، ثم نزل الوحي بفرض سلطة الرسول ودولته على جميع المسلمين فيها: " أطيعوا الله والرسول "[1] " ومن يطع الرسول فقد أطاع الله "[2] " وما آتاكم الرسول فخذوه وما نهاكم عنه فانتهوا "[3].

كما فرض القرآن على من يسلم خارج المدينة أن يهاجر ويستقر في المدينة[4]، كما فرض الرسول ﷺ " الهجرة " في شروط البيعة وظل شرط الهجرة في كل بيعة على الإسلام حتى فتح مكة حيث الغي بعدها[5].

وقد شدد القرآن على أن سكان هذا " الإقليم " أي " مدينة الرسول " هم " أمة " و " أمة وسطى " كما أكدت الصحيفة النبوية أن هؤلاء السكان هم " أمة من دون الناس ".

•السكان

أذن تحققت للدولة العربية / في عهد النبي ركنين من أركانها " الإقليم " و " السكان " ويسمى الإقليم بـ " دار الإسلام " بينما يسمى السكان بـ " الأمة " وحدود الإقليم غير ثابتة، تتوسع وتنكمش مع سلطة الإسلام، أي مع حكومته وسيادته كذلك السكان فكل من ينضم إلى هذه الأمة، يصبح " شخصية " قانونية له ما للمسلمين وعليه ما عليهم.

ويلاحظ ازدياد عدد سكان " الأمة " مع توسع حدودها، في البداية اقتصرت سلطة الرسول على المدينة ثم امتدت إلى أواسط الجزيرة العربية فشمال الحجاز فالجزيرة كلها بعد فتح مكة.

يقول السيرتوماس آرنولد[6] عن عقيدة الإسلام ودورها في بناء الدولة: وكان ظهور مبادئ هذه العقيدة لأهالي بلاد العرب في القرن الأول الهجري على يد النبي العربي الذي انضوى تحت لوائه شتى قبائل العرب فأصبحت بذلك " أمة واحدة " فلما إمتلؤوا من آثار هذه الحياة القومية الجديدة ومن هذه الحماية وتلك الحرية التي أمدت جنودهم بقوة لا تقهر تدفقوا في أنحاء ثلاثة يفتحون البلاد ويخضعون العباد. وكان أسبق البلاد إلى التسليم سوريا وفلسطين ومصر وشمال أفريقيا وفارس وبعد انقضاء مائة عام على وفاة الرسول وصل أتباعه غربا إلى أسبانيا، وشرقوا إلى أن عبروا نهر

---

[1] سورة آل عمران، ٣٢ ، ١٣٢.

[2] سورة النساء، ٨٠.

[3] سورة الحشر، ٧.

[4] د. العلي، الدولة في عهد الرسول، مج١ ، ص١٠١.

[5] ابن حنبل، المسند، ٤١٥/٣.

[6] الدعوة إلى الإسلام، ص٢٥ وما بعدها، ترجمة إلى اللغة العربية د. حسن ابراهيم حسن، ود. عبدالمجيد عابدين، وإسماعيل النحراوي (القاهرة – ١٩٧٠م) ط٤ .

السند، فما لبثوا أن وجدوا أنفسهم سادة على إمبراطورية أعظم من إمبراطورية روما في أوج قوتها.

لقد أشرنا سابقا إلى الدولة المعاصرة وفي اعتقادنا أن الدولة العربية الإسلامية من وجهة نظر القانون الدولي، توجب الدراسة على سبيل المقارنة، وجمهور الفقهاء يذهب إلى الرأي القائل بأن كل ما دخل من البلاد في نطاق سلطة الإسلام وسيادته ونفذت فيها أحكامه وأقيمت شعائره هو " دار الإسلام ".

وسكان " دار الإسلام " جميعهم من المسلمين إلا من بقي على دينه مثل النصارى واليهود وهما " أهل الكتاب " حصلوا من المسلمين على "عهد" في حماية حقوقهم فهم أهل الكتاب، وأهل العهد، والعهد هو الذمة، فهم أهل ذمة. عاشوا في تسامح وود، مع إخوانهم المسلمين وبعض هؤلاء من النصارى من ذوي الأصول العربية كبني تغلب، الذين بقوا على دياناتهم مدة طويلة من الزمن ويدل بقاء المسيحية طويلا في هذه القبيلة، على ما تمتعوا فيه حرية وقد حرم الخليفة عمر بن الخطاب استخدام أية وسيلة من وسائل الضغط عليهم عندما أظهروا أنهم لا يرغبون في ترك دينهم القديم، وأمر بترك الحرية لهم في إقامة شعائرهم الدينية[1].

ولدينا أمثلة كثيرة عن التسامح الذي بسطه المسلمون الظافرون على المسيحيين في القرن الأول الهجري وأستمر في الأجيال المتعاقبة. لكن هذه القبائل المسيحية ما لبثت أن اعتنقت الإسلام عن اختيار وإرادة حره.

لكن يظهر أن نصارى المدن الكبرى في الولايات الشرقية التابعة للدولة البيزنطية قد ظل أكثرهم على ولائهم لعقيدة آبائهم وأجدادهم، دون أن يمسهم ضرر من أحد.

ولدينا حادثة مهمة في العصر العباسي الأول تدل على مدى إتساع روح التسامح في الدولة مع غير المسلمين فقد كان المأمون نفسه شديد التحمس مما قام به من جهود في نشر الإسلام فأرسل إلى الكفار حتى إلى من كان يقيم منهم في أقاصي أجزاء مملكته كبلاد ما وراء النهر وفرغانه، يدعوهم إلى الإسلام ولما قدم زعيم (المانويه) في زيارة إلى بغداد وعقد مناظره مع المتكلمين المسلمين وأفحمه فيها المتكلمون مما دفع الخليفة أن يقنعه باعتناق الإسلام لكن (يزدا نبخت) أبى ذلك: " نصيحتك يا أمير المؤمنين مسموعة وقولك مقبول ولكنك ممن لا يجبر الناس على ترك مذاهبهم "[1].

فلم يبد الخليفة شيئا من الاستياء لإخفاق محاولته ووكل به من يحميه خوفا عليه من تعصب الغوغاء.

---

[1] (وأهل الذمة) أو (أهل الكتاب) يدفعون الجزية مقابل العهد الذي أعطي لهم، لكن بنو تغلب بقوا على النصرانية ورفضوا دفع الجزية فوافق عمر على أن يدفعوا الصدقة مضاعفة (أبو يوسف، الخراج، ص٤٥).

[1] آرنولد، الدعوة إلى الإسلام، ص١٠٥.

ولا أريد أن أطيل في الكتابة عند تسامح أولي الأمر في الدولة العربية مع (أهل الكتاب) فقد فصل في هذا الموضوع المستشرقون أنفسهم[٢] ولكن أريد أن الفت النظر إلى أن هذا التعامل قاعدة دستورية أكدها القرآن مع أهل الكتاب بل حتى مع الكفار، قال تعالى يخاطب النبي ﷺ " وان أحد من المشركين استجارك فأجره، حتى يسمع كلام الله ثم أبلغه مأمنا "[٣].

وعلى هدى القرآن كان التسامح مع أهل الكتاب في شمال أفريقية[٤] وبين الأحباش[٥] والأسبان[٦].

فـ " دار الإسلام " تضم من السكان:-

١. المسلمون.
٢. أهل الكتاب " أهل الذمة ".
٣. المستأمنون من أعطوا الأمان ليدخلوا " دار الإسلام " مؤقتا، لغرض التجارة أو الزيارة أو عبور الترانزيت.

السيادة:

من المبادئ الأساسية التي ثبتها القرآن في التنظيم الإداري والسياسي أن السيادة في المجتمع الإسلامي لله تعالى " له ما في السموات والأرض يعطي الملك لمن يشاء وينزع الملك ممن يشاء ويعز من يشاء ويذل من يشاء بيده الملك وهو على كل شيء قدير "[٧]. وقد أكسبت السيادة لله تعالى في الإسلام الحكم تماسكا ووقارا وأنقذته من كثير من الرجات العنيفة التي طالما أصابت المجتمعات الحديثة التي جعلت السيادة للشعب.

مع ذلك فإن الإدارة والحكم الفعلي في المجتمع أي ما نسميه السلطة كانت بيد الرسول ثم بيد خلفائه، سواء أكان ذلك في العصر الراشدي أم الأموي وحتى نهاية العصر العباسي.

ولم تحدث " أزمة " دستورية في الحياة الإسلامية إلا بعد ظهور " الخلافة " في أكثر من عاصمة، الخلافة العباسية في بغداد، والفاطمية في القاهرة، والأموية في قرطبة، من هنا ظهر التكييف الدستوري في جواز أن يكون الإمام أكثر من واحد[١] ولماذا أستقل حكام الأقاليم في المشرق والمغرب ظهر التكييف الدستوري بشرعية هذه الدويلات وان كان الاستيلاء على السلطة فيها تم بالقوة والاستبداد ومقابل إقرارهم

---

[٢] راجع: ترتون، أهل الذمة في الإسلام، ص١٥.
[٣] القرآن الكريم، سورة ٩ ، آية ٦.
[٤] البغا، الإسلام والحرب، ص٢٢٠.
[٥] آرنولد، الدعوة إلى الإسلام، ص١٣٥.
[٦] آرنولد، الدعوة إلى الإسلام، ص١٥٤.
[٧] راجع الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٣٣.
[١] برنارد لويس، العرب في التاريخ، ص٣٥.

على شرعية استيلائهم على السلطة عليهم، أن يحصلوا على عهد الخلافة وتقليدها وتفويضها لهم بالسلطة[٢].

- دار الحرب:

إن كل ما دخل من البلاد في نطاق سلطة الإسلام وسيادته ونفذت فيه أحكامه وأقيمت شعائره، هو " دار الإسلام " وهو " دولة الإسلام " أما الدولة غير الإسلامية فهي " دار حرب " فهي الدار التي تطبق فيها أحكام الإسلام الدينية والسياسية لوجودها خارج نطاق السيادة الإسلامية أساس التمييز بين " الدارين " هو وجود السلطة وسريان الأحكام فإذا كانت إسلامية كانت " دار الإسلام " وإذا كانت غير إسلامية فهي "دار الكفار"، " دار الحرب "[٣].

وعلى الرغم من اختلاف الفقهاء في موضوع السلم والحرب في العلاقات الدولية للإسلام[٤] . فالظاهر من نصوص القرآن وسيرة النبي، أن الاتجاه في الإسلام هو الدعوة بالإقناع لا بالإكراه " لا اكره في الدين " و " أدع إلى سبيل ربك بالحكمة والموعضة الحسنة، وجادلهم بالتي هي أحسن ".

ويفسر الماوردي هذه الآية، أنها تعني: أدع إلى دين ربك بالحكمة، أي بالنبوة والقرآن وفي الموعظة الحسنة أي في لين من القول. وجادلهم بالتي هي أحسن، أي بين لهم الحق ووضح لهم الحجة. وهو يؤكد أن أمير الحرب، إذا قاتلهم قبل دعائهم إلى الإسلام " ضمن ديات نفوسهم "[٥] .

أن ضبط التوازن في المواقف بين الحرب والإسلام يتوقف على ظروف الطرفين ونياتهم ولاشك أن الموقف يتبدل في " دار الإسلام " و " دار الحرب " إذا وجدت معاهدات بين المسلمين وغيرهم تفرض " عقد الهدنة "[٦] والمسوغ الشرعي " قد هادن رسول الله قريشا عام الحديبية عشر سنوات "[٧] .

لهذا تقتصر مدة الهدنة بحيث لا تتجاوز عشر سنين وفي هذه الهدنة " لهم الأمان إلى انقضاء مدتها "[١] وإذا نقضوها " صار حربا من غير إنذار "[٢] . ولا يجوز إذا نقضوا عهدهم أن يقتل ما في أيدينا من رهائنهم. وقد نقض الروم عهدهم زمن معاوية وفي يده رهائن فأمتنع المسلمون جميعا من قتلهم. وخلو سبيلهم وقالوا:

---

(٢) المرجع السابق، ص٣٦.

(٣) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٣٨ وما بعدها (الباب الرابع) تقليد الإمارة على الجهاد.

(٤) يعد محمد بن الحسن الشيباني، تلميذ الإمام أبي حنيفة أحسن من كتب عن موقف الإسلام في الحرب والسلم مع الدول والشعوب في كتابه: السيد الكبير والسيد الصغير، وأعتمده د. مجيد، ضروري في رسالته للدكتوراه من جامعة لندن عن العلاقات الدولية في الإسلام.

(٥) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٣٨.

(٦) الأحكام السلطانية، ص٥١.

(٧) ن. م ، ص٥١.

(١) ن. م ، ص٥١.

(٢) ن. م ، ص٥١.

وفاء بغدر خير من غدر بغدر[٣] وإذا لم تتوفر ظروف الهدنة فـلا ضـير للخليفـة " أن يوادعهم أربعة أشهر ولا يزيد عليها[٤].

والظاهر أن الفقه الإسلامي يلتقي مع الفقه الدولي الحديث في عناصر الدولـة: الشعب، الأرض، وسلطة سيادة، ولكن يختلف في إعطاء الأهمية لبعض هذه العنـاصر فأكثر العناصر أهمية في نظر الجمهور كما يبدو هو ممارسة السيادة الإسـلامية علـى الأغلبية من سكان الإقليم الذي لا تحده حدود مرسومة بل هو مع ازدياد أو ضعف قلـب الدعوة الإسلامية[٥] وهذه مسألة في غاية الأهمية. فالدولة العربية الإسـلامية اتخـذت بشكل مدهش خط التوسع والنهوض بالأمة فانطلقت من دولة الجزيرة العربية في أواخر عصر النبوة إلى دولة عالمية في العصر الراشدي ثم إمبراطورية مترامية الأطراف فـي العصر الأموي والعباسي.

الدولة العربية الإسلامية في العصر العباسي تحولت من دولة عربية إلى دولـة أممية ضمت في المشرق والمغرب الكثير من الشعوب والأقـاليم، والأجنـاس والملـل والنحل ومنحت هذه الكيانات والشعوب المزيد من السلطات والنفوذ، الأمر الذي وضـع الإدارة بإتجاه اللامركزية، اتجاه التجزئة السياسية على حساب الوحدة المركزية اتجـاه تغلب الصراعات الداخلية على حساب جبهة " دار الكفر " لقد احتوت النزاعات الداخليـة "دار الإسلام" الأمر الذي أعطى الفرصة التاريخية لـ " دار الحرب " أن يوجه ضرباتـه المتتالية وعلى مختلف الجبهات سواء أكانت هذه الضربات في جبهة شـمال الأندلـس، وجنوب فرنسا، أم جهة أرمينيا والخزر، ثم الفايكنك فالصليبين فالمغول فالتـتر.

ولن ندخل في تفاصيل هذا التراجع التاريخي المريع الذي نعاني نحن منه هـذه الأيام ولكن أريد أن أثبت مسألة رئيسة فالدولة الواحدة تفككت واليمن مثال حـي لـهذه الحالة فقد بقيت طيلة العهود الإسلامية جزءا من الدولة العربية الإسلامية، إقليمـا لـه الثقل الحضاري والقومي في البناء الأساسي للعرب، لكن هذا الإقليم ما لبث بـدوره أن تفتت إلى كيانات سياسية متعددة كل منها أخذ أسم دولة وصك له عمله ورفع له رأيه.

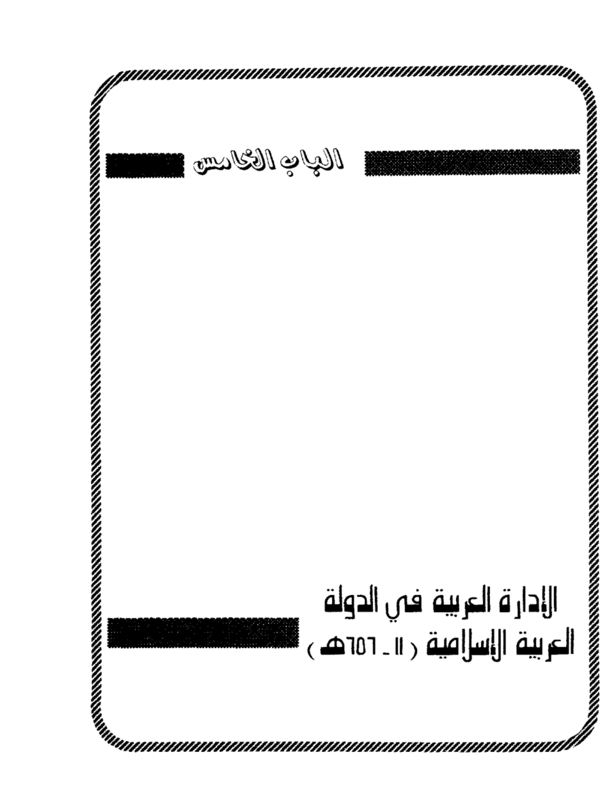
فلنتأمل تاريخ اليمن، ففي هذا الكيان وفي مسار تاريخه يتمثـل كـل تـاريخ العرب وكياناتهم.

ولكن يبقى ثمة سؤال مهم، ما صلة هذا كله بالإدارة العامة ؟ واقع الحال يؤكد أن الصلة، بل الصلات وثيقة ومترابطة وقوية، فدراكر يؤكد أن الادارة والادارة العامة لا يمكن أن توجد إلا في محيط الدولة والحكومة، وطبيعة هذه الإدارة إنما تتوقـف علـى طبيعة هذه الدولة ونمط الحكومة فيها سواء أكانت الدولة فدرالية أو كونفدرالية؟ حكومة محلية أم حكومة " إدارية مركزية "[١].

---

[٣] ن. م ، ص٥٢.
[٤] ن. م ، ص٥٢.
[٥] د. شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام.
[١] الإدارة ١٢/١ وما بعدها. دنكان، أفكار عظيمة في الإدارة، ص١٩ وما بعدها.





الباب الخامس

الإدارة العربية في الدولة العربية الإسلامية (١١ - ٦٥٦هـ)



الفصل الأول

الإدارة في التاريخ القديم قبل الإسلام

الإدارات في التاريخ القديم قبل الإسلام:-

في حياتنا المعاصرة، نالت الإدارة مكانة متميزة ورئيسة في مرافق الحياة كلها، فحيثما تجد إيقاع الحياة ومسارها تجد الإدارة جنبها فما من نشاط أو اكتشاف أو اختراع أو خدمة أو إنتاج أو تغيير لا تدفعه الإدارة وتقف خلف وجوده. والإدارة - أيا كان نوعها - هي المسئولة عن النجاح أو الإخفاق الذي تصادفه منظمة من المنظمات أو مجتمع من المجتمعات وهي التي تتعهد وترعى سير الحياة اليومية والعامة في المجتمع والدولة معا[1].

إنها تحتل مركز القلب ووظيفته في حياتنا، وإيقاع الحياة لا يمكن أن ينتظم بدون الإدارة، وحيويتها. لقد كانت الإدارة في العصر القديم والوسيط أعظم حقائق الحياة في كل بلد من البلدان لأنها العنصر الخلاق في البناء والإنجاز، إنجاز تحقيق الأهداف والوصول بالمجتمع إلى مستوى أفضل، إشباع حاجاته وتوفير الكفاءة في خدماته، وتنظيم مرافق حياته كلها.

هذه الحقيقة وسمها الحقيقة الإدارية، أدركتها المجتمعات كلها في مسار تطورها، وحينما قامت ثورة أكتوبر في روسيا عام ١٩١٧م وتحقق لها الاستقرار قال الرئيس الأمريكي يومئذ " لقد قام النظام الشيوعي في الشرق ولدينا نظامنا الرأسمالي في الغرب، وأي النظامين سوف يتفوق هو أفضلهما إدارة ".

وهكذا أتجه النظر إلى جوهر المسألة فتمت رؤيته في إطاره الصحيح، فليست النظريات أو العقائد التي يقوم عليها أي من النظامين هي التي سوف تقرر مصيره النهائي، بقدر ما يرتبط هذا المصير بمستوى كفاءة إدارية لكل من النظامين.

قد تكون العقائد والنظريات في غاية الروعة وفي غاية الإنسانية في طموحها إلى تحقيق سعادة البشر جميعهم وسد حاجاتهم وتوفير الخدمات لهم لكن التطبيق في مسار العمل الإداري أخذ يتعثر، ما قيمة الأفكار أن لم تستطع أن تضع الحقائق الواقعية على الأرض! ما قيمة النظريات أن لم توفق في تحويل الأفكار إلى ورش عمل تدفع بالمجتمع إلى مسار التنمية الحقيقية في سد حاجاته وضمان تحقيق رغباته.

---

[1] للتوسع في هذا الموضوع راجع: د. درويش + د. تكلا، أصول الإدارة العامة، ص١٢ وما بعدها. توفيق، د. جميل أحمد، مذكرات في إدارة الأعمال، ص١٣ وما بعدها. كابل، فردريك، حيوية الإدارة، ترجمة عمر القباني، ص١٣. د. محمد رفعت، د. عبدالغني بسيوني، علم الإدارة العامة، دراسة لماهية الإدارة العامة ومراحل العملية الإدارية، ص٤١. وهو يدرس في هذه الصفحة والتي تليها، الإدارة العامة في التاريخ ويؤكد حقيقة مهمة الا وهي:-

ظهرت الإدارة مع ظهور المجتمعات السياسية فأينما وجد مجتمع سياسي منظم وجدت معه الإدارة العامة سواء أكان ذلك في الصين أم في مصر.

لقد كان رهان الرئيس الأمريكي في إطاره العلمي الصحيح، فنجاح النظام الشيوعي أو الرأسمالي مرهون أبدا كأي نظام في العالم بالماكينة الإدارية التي يرتكز عليها ويستمد منها نبض الحياة وديمومته، لابد من طاقة حية ديناميكية مستمرة تضخ روح الحياة المتجددة في النظام كي يواصل تقدمه، فإن فقد هذا النظام هذه الروح، هذه الديناميكية فأحكم عليه بالفشل، والفشل هذا هو الذي حكم ، حكم التاريخ النظام الشيوعي وإخفاقه، وتراجعه المدوي أمام النظام الرأسمالي.

ولم يفشل النظام الشيوعي بسبب سوء الإدارة وحدها، فهناك أسباب أخرى لا مجال لذكرها. لكن هذه الأسباب ما كانت لتفرض قوتها وتأثيراتها لو كانت هناك إدارة ناجحة تستوعب المشكلات وتحتويها فتحجم تأثيرها حتى تلغيها، لقد كان العكس هو السائد تماما، فالمشكلات الصغيرة والكبيرة تتوالد باستمرار وما كان لها أن تظهر على السطح في ظل نظام شمولي في استبداده نظام قتل روح الحياة في الإدارة، عندما شطب على الجانب الإنساني في إدارته ومؤسسات دولته، فأين له بعد هذا في العمل الإداري وتطويره!

إن اكبر إنجاز إداري في العالم الوسيط حققه العرب في عصر دولتهم إذ طبعوا إدارتهم بالطابع الإنساني في الطابع الذي يحترم إنسانية الإنسان ويكرمه فقد كرمه خالق الكون ومبدعه.

" ولقد كرمنا بني آدم وحملناهم في البر والبحر "[1]

وعندي أن احترام العلاقات الإنسانية في الإدارة العربية كان القلب النابض في حيوية هذه الإدارة واستمراريتها ونجاح تفوقها، هذا العامل الذي ركزت عليه الدراسات الأدبية الخاصة في الإدارة العامة، أنتبه له القادة الإداريون في الدولة العربية الإسلامية. ووضعوه نصب أعينهم في ميدان التطبيق العملي للإدارة.

مع هذا فهناك أنظمة إدارية سابقة للإدارة العربية لابد من الإشارة إليها لتكون اللوحة متكاملة والصورة للجميع واضحة ومكانة الإدارة العامة في الحياة الإسلامية في مكانها الصحيح من التراث الإنساني، مقارنة بغيرها من الإدارات.

١- الإدارة في عصر الفراعنة[2]

لقد شهدت مصر الفرعونية كل الظروف التي كان لابد أن تتوفر لكي تنشأ الإدارة وتتطور، لقد توافرت تلك الظروف تماما، كما تدل أوراق البردي والآثار المصرية القديمة – والتي تعود في تاريخها إلى القرن الثالث عشر قبل الميلاد – في ظل الدولة الفرعونية التي عرفها المصريون القدماء.

لقد شهدت الإدارة المصرية في المدة ما بين عام (١٩٠٠-١٤٧٥ ق.م) تنظيما وتنسيقا للجهاز الإداري على درجة عالية من الكفاءة يدل على مستوى التطور

---

(١) القرآن الكريم. سورة الإسراء، آية ٧٠.

(٢) راجع عنها: كنعان د. نواف، القيادة الإدارية، ص٢٦. وللمؤلف نفسه، اتخاذ القرارات الإدارية، ص٢١. وقارنها بـ : د. رفعت + د. بسيوني، علم الإدارة العامة، ص٤١.

الإداري آنذاك. فكان التنظيم الحكومي يضم حكومة مركزية على رأسها الملك الفرعون والذي تتركز في شخصيته السلطات الحكومية كلها. ويليه في النفوذ وزيره الأول الذي يستعين به الملك بوصفه المنظم لجهاز الحكومة. ويخضع لإشراف الوزير عدد من المصالح الحكومية كالخزانة، ومخازن التموين والزراعة والأشغال العامة.

لقد تضمنت النقوش الفرعونية مهام أحد وزراء ملوك الفراعنة في المدة ما بين (١٥٨٧-١٣٢٠ ق.م) بيانا بمهمات الوزير وواجباته وهي: الإدارة العامة تعين أربعة مقررين ومفتشين لموافاة الوزير بأحوال المقاطعات الواقعة ضمن اختصاص كل منهم ثلاث مرات في السنة، تسلم التقارير الواردة من مفتشي الأقاليم، والنظر في الشؤون الخاصة بحدود المقاطعات وتحديد الأراضي والترع والنظر في المظالم[1] والمنازعات المختلفة.

أما حكام المقاطعات فقد كانوا يعينون من قبل الملك. ويتم شغل المناصب الإدارية العليا من قبل أبناء الملك وأعضاء أسرته، ومن الأسر الإقطاعية طبقا لرغبة الملك. وكان كبار الموظفين الإداريين يدربون على أيدي متخصصين، وكانت البرامج التدريبية لا تقتصر على تعريف المرشحين بأعمالهم الإدارية، وإنما تشمل معارف إدارية مختلفة، توسع مداركهم وتنمي استعداداتهم وقدراتهم.

كما عرفت الإدارة المصرية نظام الحوافز وطبقته " وهو من المقومات الديمقراطية في الإدارة الحديثة " فقد كان الملك يشجع موظفيه على العمل بمنحهم المكافآت وتقديم الهدايا، كما كان يسمح لكبار موظفيه باستخدام ممتلكات التاج كالعربات الملكية ومساكن الحكومة.

لقد قامت القيادة الإدارية يوم ذاك على مفهوم التنسيق بين مختلف المؤسسات للحصول على أحسن النتائج التي تحقق الازدهار الاقتصادي. ومع أن الفراعنة كانوا يرون إن مصر كلها ملكا لهم، وأنها بيتهم الواسع، إلا أن الإدارة المصرية اتجهت صوب الأسلوب الإداري الأبوي في القيادة. فالأبوية الإدارية هنا تعني حرية القائد "الفرعون" في تقرير ما هو خير للمرؤوسين ومع وضعه لخطة تجعلهم يصدقون أن الخطوات اللازمة لتنفيذ ذلك، قد اختاروها بأنفسهم ودون تقييد لحرياتهم الأساسية فالقائد هنا كالأب يقدر سعادة أفراد أسرته ورفاهيتهم ويتحكم في رغباتهم من هذا المنظور بل من هذا الاعتقاد.

[1] النظر في مظالم الرعية ودعاواهم ضد موظفي الإدارة من اختصاص الخليفة، في الإدارة الإسلامية وقد يفوضه كجزء من سلطاته إلى الوزير (الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٢٢٠).

٢- **الإدارة الصينية**[1]

لم تظهر الصين كدولة موحدة وقوية متماسكة إداريا إلا بحدود عام ٣٥٧ ق.م في مدة حكم الإمبراطور " ياو " حيث كانت الصين قبل ذلك تضم مجموعة دويلات متنافرة ومتحاربة.

وتطورت الإدارة الصينية في عهد الإمبراطور " شن الكبير " الذي يرجع تاريخه إلى عام (٢٢٠٠ ق.م) حتى صار الجهاز الإداري يتكون من الإمبراطور يساعده تسعة مستشارين يشرفون على تسع وحدات إدارية تتولى مهمة الخدمات للناس. ومن بين المناصب الإدارية التسعة، منصب خاص بالاتصالات الإدارية للتنسيق بين مختلف المؤسسات الإدارية، اتخاذ القرارات المناسبة عند الحاجة.

وقد أوجدت الإدارة الصينية أسلوب الامتحان الإداري للكشف عن قدرات المرشحين في الابتكار والإبداع ومعرفة أحوال المجتمع الذي يعيشون فيه، لقد عرفت الإدارة الصينية نظام الامتحان معيارا لشغل المناصب الإدارية. وكان الاتجاه السائد في هذه الامتحانات بأن طالب الوظيفة الذي يتلقى تعليما إنسانيا عاما وواسعا يكون أقدر على معالجة المشكلات الاجتماعية من ذوي المؤهلات الفنية البحتة.

وتدلنا الكتابات الصينية على أن النظام الإداري في المدة الواقعة بين عام (٥٥١-٢٠٠ ق.م) كان يقوم على مبادئ مستوحاة من تعاليم كونفو شيوس التي كونت المرشد الإداري لتلاميذه، ورسخت الاعتقاد السائد بأن الإدارة السليمة هي التي تقوم على التنظيم المدروس، وان فن الإدارة يتطلب مجموعة من القواعد الخيرة والنافعة.

لقد نصح كونفو شيوس بضرورة وجود المعرفة القيادية في الشخص المؤهل لهذه الوظيفة، كما نصح رجل الإدارة بأتباع الأسلوب القائم على الحكمة والقدوة الحسنة والإدراك الواعي لعادات التابعين وتقاليدهم وسلوكهم والآخذ بآرائهم.

٣- **الإدارة اليونانية**

لقد اشتهرت الحضارات القديمة ومنها اليونانية بأمثلة كبيرة من مؤسسات الإدارة العامة[2] ويمكن القول بأن الكثير من منجزاتها تدخل ضمن دراسات الإدارة العامة، وإن لم تتسم بها فمجرد وجود بعض التنظيمات الإدارية مثل الكومنولث الأثيني - بمجالسه ومحاكمه الشعبية وموظفيه - يكشف عن مدى ما حظيت به النشاطات الإدارية لدى قدماء اليونانيين من تقدير.

لقد كانت الدولة اليونانية مقسمة إلى مدن تكون كل منها دويله صغيرة مستقلة عن جاراتها. أما الجهاز الإداري للمدينة فيقوم بإدارته أشخاص يتم اختيارهم من بين

---

[1] د. كنعان، اتخاذ القرارات الإدارية، ص٢٥. القيادة الإدارية، ص٢٨. د.رفعت + د. بسيوني، علم الإدارة العامة، ص٤٢. دنتو، إبراهيم عباس + د. البرز، هنري، هـ ، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص٩. منشورات جامعة البترول والمعادن، الظهران، الناشر جون وايلي وأولاده (نيويورك - لندن - لات).

[2] راجع: نتو، د. إبراهيم + البرز، د. هنري، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص٩ وما بعدها. د. كنعان، القيادة الإدارية، ص٣٣. اتخاذ القرارات الإدارية، ص٣٩.

مرشحين عن طريق الانتخاب الشعبي المباشر. ومع أن الإدارة اليونانية - فيما قبل القرن الخامس (ق.م) - لم تعرف الوظيفة كخدمة مهنية، وإنما كانت عملا مؤقتا مقابل أجر، إلا أنها عرفت بعض المبادئ الإدارية مثل مبدأ دورية الوظيفة وهو ما يعرف في الإدارة الحديثة بنظام دورية الوظائف. وروح الخدمة العامة والتي تتمثل في التأكيد على أن المصلحة العامة تسمو على المصلحة الخاصة والتي تعد من الخصائص المميزة للسلوك الإداري الجيد في الإدارة الحديثة.

وكنتيجة طبيعية للتطور الإداري في الحضارة اليونانية نجد كبار الكتاب والفلاسفة اليونان يشيدون بديمقراطية الإدارة في مدنهم ، لذلك جعلوا قوام الإدارات العليا مجموعة من الرؤساء ينتخبون بصورة دورية.

ونرى بيركلس[1] يصف الجهاز الإداري في عهده بأنه ديمقراطي فيقول " إن حكومتنا ديمقراطية لأن الإدارة بيد الكثرة لا بيد القلة " كما نرى الإدارة عند سقراط[2]" مهارة منفصلة عن المعرفة الفنية والخبرة ".

وقد قدم أفلاطون[3] مجموعة أفكار إدارية من خلال تصوره للجماعة كنظام للخدمات يقوم فيه كل عضو بقدر من الأخذ والعطاء ووظيفة الدولة في هذا النظام هو أيجاد أوفق الطرائق لإشباع الحاجات وتنظيم الخدمات.

٤- الإدارة الرومانية

تأسست روما عام (٧٥٣ ق.م) وما أن حل عام (٥٠٠ ق.م) حتى أصبحت مدينة غنية مزدهرة لدولة عظيمة يرأسها ملك يتولى عنه بعض الكهنة مهماته الدينية.

وفي العهد الجمهوري لروما (٥٠٠ ق.م - ١٤م) شهدت الإدارة الرومانية الكثير من التطورات كان لها أكبر الأثر في تطوير الجهاز الإداري للحكومة، فقد صار الحاكم يمارس سلطاته بدعم من رجالات الأسر الأرستقراطية يعاونه مجلس يضم مائة شخص من الأرستقراطيين يقومون بتوجيه النصح له. أما وظيفة الرقيب فكان شاغلها يتمتع بسلطان الإشراف على سجلات المواطنين وممتلكاتهم، والرقابة على الأخلاق والآداب العامة وقد ربط بعض المستشرقين بين وظيفة " الرقيب " في روما ووظيفة "المحتسب" في بغداد في العصر العباسي[4] .

وقد تميزت الإدارة الرومانية خلال فترة (٤٤٣-٢٨٠ق.م) بقلة عدد الموظفين الذين يتولون السلطات التنفيذية، ويسمون " القناصل " حتى لا يكاد عددهم جميعا يتجاوز عشرة موزعين على النحو الآتي: اثنان للشئون القانونية، واثنان للشئون المالية، وأربعة لشؤون الشرطة والإشراف على المدينة، واثنان يعملان في فترات

---

(١) من كبار حكماء اليونان، عاش في الفترة (٤٩٠-٤٢٩ ق.م).

(٢) سقراط، أبو الفلاسفة اليونانيين عاش في الفترة (٤٦٩-٣٩٩ ق.م).

(٣) أفلاطون، من أشهر الفلاسفة المثاليين عند اليونان عاش في الفترة (٤٢٧-٣٤٧ق.م).

(٤) سوف ندرس مكانة المحتسب في الإدارة العامة للدولة العربية، ونرد على ادعاء بعضهم في اقتباس هذه الوظيفة الإدارية - من الإدارة الرومانية.

منقطعة[1]، وكانوا بعد انتهاء مدة توليهم وظائفهم المذكورة يعينون في المجلس الذي يعاون الحاكم ويساعده في مسئولياته لافتراض الخبرة والتجربة الإدارية لهم.

ويؤخذ على الإدارة الرومانية في كون المناصب الإدارية العليا محجوزة لأفراد من الطبقة النبيلة، حيث الثروة والأصل العريق. لكن الحال تبدلت في الحقبة الواقعة بين (٨٧-٣٠٦ ق.م) حيث أصبح شغل الوظائف الإدارية العليا يعتمد القدرات الذهنية والخبرة والتجربة الإدارية. كما يعتمد أحيانا عمل اللجان والتي تكونت من كبار موظفي الدولة لحسم المشكلات والمهمات الكبيرة.

وطبقت الإدارة الرومانية في عهد دقلد يانونس (٨٥-٣٠٦م) أسلوب الإدارة بالمشاركة فقد أشرك دقلد يانوس في ممارسة السلطة العليا ثلاثة من زملائه، لاقتناعه بأن قدرات الفرد الواحد أيا كان لا تكفي للاضطلاع على السلطة والمسئولية كلها. كما قسمت الإمبراطورية في عهده إلى أربعة أقاليم عين لكل إقليم منها حاكما[2].

وأصبح الجهاز الإداري في أواخر عهد الإمبراطورية يقوم على مبدأ التسلسل الإداري حيث يقوم على رأس الإدارات الحكومية وزراء يليهم رؤساء الإدارات وهؤلاء يشرفون بدورهم على موظفين أقل مرتبه يتولون مهمة الإشراف والمساعدة وأصبح شغل الوظائف الإدارية لا يتوقف على رغبة الإمبراطور، إنما يخضع إلى وجود الخبرة الطويلة والثقافة الإدارية.

٥- <u>الإدارة الفارسية</u>

الإمبراطورية الفارسية - من الإمبراطوريات القديمة واسعة الأقاليم، ضمت فضلا عن بلاد فارس الكثير من الأقطار العربية كالعراق ومصر وبلاد اليمن، وهي آخر إمبراطورية قديمة وكبيرة في المنطقة أسقطها العرب وأزالوا أسمها من القاموس السياسي للعالم.

اعتمدت الإمبراطورية الفارسية في المجال الإداري تقسيم البلدان إلى أقاليم وكل إقليم يحكمه مرزبان، يتولى السلطة الإدارية من قبل كسرى نفسه الذي يتمتع بسلطات سياسية وإدارية مطلقة، لا يشاركه فيها أحد سوى طبقة رجال الدين المجوس، وهم " الموابده " وطبقة من الإداريين الذين لا يقلون عن سلطة الموابده وهم "الهرابده".

وقد قسمت الأقاليم في الإمبراطورية إلى وحدات إدارية صغيرة كالرساتيق والكور يتولى إدارة شؤونها موظفون يعينون من قبل المرازبه.

---

[1] د. كنعان، القيادة الإدارية، ص٣٨. د. إبراهيم + د. البرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص١٠. د. رفعت + د. بسيوني، علم الإدارة العامة، ص٤٢ وما بعدها.

[2] جيبون، إدوارد، اضمحلال الإمبراطورية الرومانية وسقوطها (القاهرة - ١٩٦٩م) ترجمة محمد أبو دره، ص١٢٤ وما بعدها. وهذا الكتاب من أمتع ما كتب عن الإمبراطورية الرومانية، ومازال مرجعا معتمدا في جامعات العالم على قدمه.

وقد سميت الدولة بـ " الدولة الكسرويه " وهي على " عظمتها وفخامتها " أعطت بعض الحكام سلطة إدارية بدرجة نائب الملك، وقد كان النعمان بن المنذر ملك الحيرة نائبا لكسرى على العرب[1].

٦- نظرة مقارنة للإدارات القديمة ومميزاتها

لابد لي أن أذكر أن المعلومات التي قدمت عن الإدارة في الإمبراطوريات القديمة، معلومات موجزة لكنها مهمة وأساس في تأكيد أن الإدارة سواء أكانت فنا أم علما وجدت حيث وجدت الدولة، أما طبيعتها فهي طبيعة النظام السياسي السائد في تلك الدولة فالنظام الإداري في الصين أو فارس لا يمكن أن يأخذ بالنمط الديمقراطي، وقيادة الدولة تسير على النمط الاستبدادي، الإدارة في الإمبراطوريات هذه هي نتاج النظام وثمرته، وان تميزت الإدارة اليونانية ببعض المظاهر الديمقراطية، هي ديمقراطية المدن، حيث يشترك الأحرار لا العبيد في إدارة شؤون المدينة.

ويلاحظ أن نمط الإدارات في هذه الحضارات يميل إلى الحكم المحلي أحيانا والى اللامركزية أحيانا أخرى، وهذا النمط من الإدارات تشترك فيها معظم هذه الإمبراطوريات بسبب توسع أراضيها، وتعدد أجناسها وصعوبة ضبط المواصلات بين المترامي من أقاليمها.

والإدارات هذه ورثت أرثها، الإدارة العربية الإسلامية، فالكثير من أقطارها كانت خاضعة وتدار من قبل الحكام الأجانب سواء أكانوا من الإغريق أم الفرس أم الروم.

فالدولة العربية الإسلامية ورثت الإمبراطورية الفارسية كلها والأراضي العربية كلها الخاضعة للإمبراطورية البيزنطية، كما ورثت بلاد السند من الهند والأندلس من القوط.

هذه حقيقة التراث الإداري الذي وحده القادة العرب وتعاملوا معه بسياسة إدارية في غاية الذكاء والحكمة.

لقد ألفوا النظم الإدارية، والمقاطعات الإدارية تسير على بعض أنماط الإدارات السابقة لماذا ؟ لأن موظفي الإدارة كانوا إما من الفرس وإما من القبط وإما من الروم، فماذا تستطيع أن تعمل أنت، لو غيرت هذه الفئات كلها من الإداريين وأحللت العرب بدلا عنه. لا يمكن أن تكون هناك من نتيجة سوى الفوضى الإدارية.

بقيت الماكنه الإدارية، تعمل على وفق تقاليدها القديمة ولغاتها القديمة وبطبقة الموظفين الإداريين القدامى، لهذا السبب أستمر العمل واستقرت الإدارة ورضي الناس بالإداريين الجدد الذين استوعبوا الوضع ثم أخذوا يخططون تدريجيا لإدارة شؤون هذه الإمبراطورية، إدارة أذهلت حتى إمبراطور الصين عندما خاطب قتيبه بن مسلم الباهلي بعبارته المشهورة.

---

[1] تعد رسالة تنسر أقدم نص عن الإدارة الفارسية كتبها تنسر وزير كسرى وقد اعتمدناها في هذه المعلومات، وللتوسع في نظم الإدارة الساسانية يمكن مراجعتها.

تنسر، رسالة تنسر (القاهرة – لات) ترجمة يحيى الخشاب، ص١٠ وما بعدها.

" ما أحسن ما دبرتم أحوالكم، وأحوال الناس عندكم "[1]

بعض الزملاء من أساتذة الإدارة يتجنبون الحقيقة التاريخية عندما يرتبون الإدارة العربية الإسلامية مع بقية الإدارات القديمة تحت عنوان " الإدارات في الإمبراطوريات القديمة " وهذا خطأ تاريخي فالدولة العربية الإسلامية هي دولة التاريخ الوسيط، التاريخ القديم انتهى بسقوط روما على يد البرابرة سنة ٤٧٦ ق.م، وبدأ التاريخ الوسيط الذي كان بحق هو تاريخ الإدارة العربية، فقد توثب العرب على المسرح الدولي بكل جدارة، جدارة الفارس المتمكن فكان العصر الوسيط هو عصرهم. وفيه بنوا مؤسساتهم الإدارية التي سوف نتناولها بالدرس والبحث.

لقد شيد العرب حضارة متميزة وكان لقادتهم المكانة المتميزة، فيها وإذا كما قال دنكان إن " القيادة موضوع هام لكل حضارة "[2] فقيادة الرسول للدولة وتنظيماته للإدارة العربية، تأتي في الصدارة فلنتأملها.

---

(١) اليعقوبي، تاريخ اليعقوبي، ج٣، ص٤٠.

(٢) دنكان، وجاك، أفكار عظيمة في الإدارة، ص٢٢٤.

الفصل الثاني

الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية / عصر الرسول (ص)

والسؤال هنا، هل وجدت الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية؟ السؤال مهم، ولكنه يرجعنا قليلا لمعرفة طبيعة الإدارة العامة فإذا عرفناها تمام المعرفة تمكنا من الجواب، تمكن المتمكن من أجابته![1] .

لقد سبق أن وضحت أن الإدارة تعني الخدمة، على أساس أن من يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين أو يصل عن طريق الإدارة إلى أداء الخدمة، وهذا هو المعنى اللفظي لأصل الكلمة To Serve . أما معناها العام فهو يعني النشاط الموجه نحو ايجاد التعاون المثمر.

والتنسيق الفاعل بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من أجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة أما كلمة " عامة " فيقصد بها " حكومية " تمييزا للإدارة العامة عن أنواع الإدارات الأخرى، وأخصها إدارة الأعمال وإدارة الهيئات والمنظمات الخاصة وإدارة المنظمات الدولية.

والحكومة تتكون من السلطة التنفيذية من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، والوظائف الإدارية كلها المرتبطة بهذه الوزارات. فالحكومة أذن هي الوظيفة التنفيذية والإدارة العامة ترتبط بها، لكنها تتميز عنها لأن الإدارة العامة هي: مجموع الأشخاص والأجهزة القائمين تحت إمرة الحكومة لأداء المهمات المختلفة مثل: تنفيذ مختلف القوانين واللوائح التي تختص بها أجهزة الدولة التنفيذية، وإشباع الحاجات الأساسية للمواطنين من قبل الحكومة وأداء الخدمات العامة للناس.

فالإدارة العامة في إطار هذا المفهوم تعني تنفيذ السياسة العامة للدولة، وإخراجها إلى حيز الواقع وهي بذلك تمثل مجموع النشاط والعمل الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة والإنتاج الحكومي وتنفيذ مختلف القوانين، ويترتب على هذا المفهوم نتائج مهمة، في مقدمتها الطبيعة السياسية التي هي أهم مميزات الإدارة العامة.

لأن الإدارة العامة هي ترجمة السياسة العامة إلى أعمال تنفيذية على أرض الواقع[2] وهذا ما وجدناه بالضبط في الإدارة العامة للدولة العربية الإسلامية، أن مفهوم الإدارة العامة في العصر الحديث هو الواقع العملي والفعلي الذي طبقته الدولة والحكومة في الحياة العربية الإسلامية على أرض الواقع خدمة للمجتمع الذي ساد يوم ذاك.

---

(١) راجع تعليق دنكان، على هذا الطرح في أفكار عظيمة في الإدارة، ص٢٥. في استكشاف بذور الفكر الحديث في الإدارة، وقارنها بـ : النعيم. د. عبدالله بحث في كتاب القيادات الإدارية في القرن الواحد والعشرين، ص١٢٣ (القاهرة – ١٩٩٥م).

(٢) أفكار عظيمة في الإدارة، ص٢٦.

ونحن نتفق مع دنكان وهو يتحدث عن الإدارة القديمة أنه " كان هناك بالطبع مديرون ومنظمات وكان بعضهم يدرك إجراءات الإدارة والقيادة والعمليات بيد أنهم لم يعرفوها علما أو مادة تدرس أسمها الإدارة ".

أن اتجاهات الإدارة العامة وأهدافها ووظائفها وجدت في الحياة العربية الإسلامية وما لم يوجد هو المعاهد الخاصة بتدريس هذه المادة، والمصطلحات الحديثة لها ، لقد كانت الإدارة العربية إدارة القيادة المتمرسة المجربة التي وازنت بين طرفي المعادلة في عالم متغير، ولو شئنا لأوردنا العديد من النصوص وسوف نوردها على تمرس الإدارة العربية وقوة مؤسساتها والقدرة على إثبات نجاحها بالنتائج التي ترتبت على سياستها.

يقول دنكان وكأنه يرصد ويقوم ما ذكرناه : لم تكن بذور الفكر الإدارية قد غرست عندما بدأ الناس " يعملون الإدارة " بل كانت قد نثرت هكذا بالضبط حرفيا، في تربة التاريخ الإنساني عندما بدأ البشر يحاولون أن يستنبطوا مما كان يجري نوعا من المنطق المعقول ... الرحلة طويلة ولكن المسار مشوق ومثير، والذين سيستمرون سيحصلون على إدراك أعمق للتراث الذي يستمد منه المديرون في يومنا هذا ما يحتاجون إليه، ومعرفة أفضل ببدايته وسيدركون كم هو صغير ذلك القدر من الإدارة الذي هو فعلا جديد سوف يتضح لنا تماما أن الكثير مما يعرض على أنه جديد وثوري لا يعدو عن أن يكون امتدادا لأفكار طورت في مكان وزمان آخرين[1] .

ولم يكن هذا المكان الذي أشار إليه دنكان إلا أمصار الدولة العربية الإسلامية التي توزعت على قارات العالم الوسيط على آسيا وأفريقيا وأوربا كلها واحتوتها بإدارة فاعلة، وديناميكية في عالم كان سريع التغيرات، ولم يكن هذا الزمان إلا زمان الإدارة العامة للدولة العربية الإسلامية التي امتدت ممارساتها في القيادة، والإدارة والتنظيم والتنسيق والمعلوماتية، ونظام الحوافز والامتحانات الإدارية وقنوات الاتصال الرسمية وغير الرسمية.

والكثير من مظاهر الإدارة العامة امتدت إلى سبعة قرون استطاعت خلالها احتواء المشكلات الإدارية، وتنظيم الخدمات العامة، وسد حاجات الناس وتسيير ماكنة الدولة في مختلف أقطارها وعلى مختلف أجناسها.

إن تجربة العرب في الإدارة العامة، لابد أن تدرس وتدرس في مختلف كليات الإدارة لأنها تجربة غنية ورصينة ورثت فيها الإدارة العربية التجارب النافعة للإدارات القديمة كلها، ومع هذا الإرث الحضاري طورتها على وفق تجربتها الخاصة في الإدارة، تجربة لم تترفع خلالها من اقتباس بعض النظم والأفكار الإدارية من الآخرين، اقتباس فيه قدرة الشخصية الإدارية للعرب في احتواء كل جديد وتطويعه ليخدم المصالح المستجدة والظروف الطارئة للدولة وأجهزتها الإدارية وليس بعيدا عنا ما أقدم عليه الخليفة الأموي عبدالملك بن مروان بتعريب سجلات الدولة في الإدارة كلها، وتعريب

---

[1] أفكار عظيمة في الإدارة، ص٢٨.

النقود، وتعريب الجهاز الإداري بموظفيه بنقل كل من لا يجيد تطويـــع اللغـــة العربيـــة واستخداماتها في الإدارة الجديدة بمختلف مؤسساتها.

ولم يتأخر العرب ما يقارب /٧٠/ سنة عن تعريب الإدارة لعجز في طاقاتـــهم وقدراتهم الإدارية بقدر ما كان هذا التأخير لتنمية القدرات والكفاءات العربية وتطويرهـا لتحل محل موظفي الإدارة الإسلامية من العناصر غير العربية.

ولكي لا نسترسل في هذه المقدمة التي سنعود إلى كل فقرة من فقراتها بمبحث رصين نوفيه حقه، نلقي النظر على التجربة الإدارية الفريدة للرسول العظيـم محمـدﷺ في المدينة وما أرساه من أسس في معالم الدولة الجديدة.

في القرن السابع للميلاد، كان النصف الغربي للإمبراطوريـــة الرومانيـــة مـع الثقافة التي يمثلها قد أنهار منذ مائتي عام تحت ضربات الأقوام الجرمانية، وبقى نصفها الشرقي قائما يجابه الساسانيين وهم ورثة الإمبراطوريات القديمة الممتـــدة مـن بحـر أورال إلى العراق مرورا بإيران.

لقد تم للفرس احتلال هذه الأقاليم جميعا حتى سواحل سوريا ومصر على البحر المتوسط. ولئن استطاع الروم - الذين نسميهم - البيزنطيين - إجلاء الفرس في نهاية الأمر عن تلك السواحل إلا أن الدولتين كانتا على جانب كبير مــــن الســطوة والقــوة، حينذاك ظهر الإسلام.

ويبدو للآخرين نشور الإسلام مع فتوحاته الخاطفة وكأنها من الأمور الخارقـــة ثمة شعب بدوي النزعة استطاع أن يجمع كلمته بدافع عقيدة جديدة. وما هي إلا سنوات حتى بسط سلطانه على الإمبراطورية الساسانية قاطبة وكذلك على الأقـــاليم الآسـيوية والأفريقية التابعة للدولة البيزنطية جميعها. ثم لم يلبث أن ضم إليه الجزء الأكـبر مـن أسبانيا فضلا عن جزيرة صقلية واستولى على مواقع أخرى في قارة أوربا. وهـو فـي الوقت نفسه قد طرق أبـواب الـهند والصيـن والحبشـة والسـودان وبـلاد غاليـة والقسطنطينية فتداعت أمامه أعرق الدول وخضعت لهذا الدين الجديد جميـــع الديانـات التي استقرت في البلاد المترامية الأطراف من نهر سيحون حتى السنغال. أما الحضـارة الجديدة التي انبثقت عن هذه الفتوح فقد كانت من ازهي الحضارات. أما الرجـل الـذي غير هذا العالم برمته فلم يكن إلا إبن مكة والجزيرة نتاج أمة عريقة ، لم يكن إلا النبـي محمد ﷺ .

١- تنظيم الإدارة في المدينة (مدينة الرسول)

لقد نجح العرب في إدارة شؤون دولتهم في المرحلة التاريخية الممتدة من سنة ١هـ إلى سنة ٦٥٦هـ ، وطيلة هذه القرون السبعة كان لمبادئ الإســلام وتنظيمـات الرسول وملفاته الإدارية حجر الأساس في الإدارة العامة للحكومـــة الإسـلامية سـواء أكانت هذه الحكومة راشدية أم أموية أم عباسية.

ولكن السؤال المهم هنا لماذا الإدارة؟ والجواب يكمن في أن المبدأ الأساســـي في الإسلام هو التوحيد وعبادة الله الواحد الأحد، غير أن الإسلام لا يقتصر على مجـرد تثبيت الأيمان بالله وإنما يمتد إلى توجيه تفكير الفرد نحو الكون وغايات وجوده فضـــلا

عن تنظيم سلوكه وتصرفاته وعلاقته بالمجتمع على وفق مبادئ تكفل الأمن والتماسك الاجتماعي.

وهذا يتطلب تنظيمات تؤمن تحقيق هذا الغرض لذلك كانت شؤون السياسة والإدارة قاعدة رئيسة في الإسلام ودولته. لقد أراد الرسول (ص) إقامة دولة متقدمة ومتنامية تستثمر الطاقات البشرية وليس في ظننا أن هناك دولا يمكن أن توصف بأنها متقدمة أو متخلفة اقتصاديا بقدر ما هناك من دول متقدمة أو متخلفة إداريا، ذلك أن سر التنمية لا يكمن أساسا في توفر الثروات وإنما هو في كيفية توظيفها واستغلالها واستخدام القوى البشرية وحملها على استخراج أفضل ما فيها من طاقات خلاقة مبدعة. وكثير من الدول النامية تعرف ما تريد ولكنها في أشد الحاجة إلى أن تعرف كيف تحقق ما تريده وليست مشكلة هذه الدول هي الفرق بين ما تملك ومالا تملك، ولكنها تكمن أساسا في الاستخدام الأمثل لذلك القدر الذي تملكه ومن ثم فهذا بالتحديد ما فعله الرسول.

كان يعرف ما يريد وخطط في ضوء ظروفه طرائق الوصول إلى الهدف ، في الهجرة إلى المدينة وبناء قاعدة إدارية لدولة نامية قوية، قوية بماذا؟ بجماعة موحدة ومتجانسة فكريا ونفسيا ومنتظمة في دين جديد، منحته الطاعة والضبط والالتزام واعتقادا على هذه الجماعة نظم الرسول شؤون دولته وإدارتها فلنر كيف سار التنظيم؟

٢- <u>الصفات القيادية للرسول</u>

لقد تعززت مكانة النبي بالدرجة الأولى لكونه رسول الله، ولخلقه العظيم ودماثته، وتجرده من مظاهر الأنانية كلها وتسامحه وبلاغته في التعبير، وقوته في الإقناع وعطفه على الضعيف والفقير، وقد أشار القرآن الكريم إلى بعض ما تميز به الرسول فقال: " وإنك لعلى خلق عظيم "[١] كما أكد على مسألة مهمة في القيادة والإدارة المعاصرة فقال: " ولو كنت فظا غليظ القلب لأنفضوا من حولك "[٢].

وضعت الآيات القرآنية المبادئ والأسس العامة التي يهتدي بها في الإدارة، أما التفاصيل والتطبيقات فكانت للرسول ينفذ فيها ما يرى فيه المصلحة، فلم تكن الإدارة قائمة على نصوص مكتوبة، أو قرارات مجالس عامة، وإنما كانت في أساسها نابعة من مبادئ الإسلام، وتطبيقاتها من متطلبات المصلحة العامة.

٣- <u>اهتمام الرسول ﷺ بإعداد القيادات</u>

هناك مسألة مهمة أود أن ألفت لها نظر زملائي في كلية الإدارة ومن يكتبون في الفقه الإداري، هذه المسألة لم يهتم بها أحد منهم إلا وهي عناية الرسول ﷺ واهتمامه بإعداد مختلف الكوادر الإدارية ومختلف القيادات لتولي مهمات الإدارة والدولة، في الأيام المقبلة وهذا هو الذي يجيب عن أسئلة المستشرقين وحيرتهم كيف تولي هؤلاء العرب إدارة شؤون إمبراطورية كبيرة، كيف أداروا شؤون دولتهم التي

---

[١] القلم / ٤.

[٢] آل عمران / ١٥٩.

ورثت أراضي الإمبراطورية الساسانية كلها وجميع أراضي الإمبراطورية البيزنطية في الوطن العربي أداروها بكفاءة واقتدار وحزم شديد لأنهم تربوا في مدرسة قيادية تحيطها عناية الرسول ﷺ وتوجيهاته.

فلا تعجب أذن من اقتدار العرب وتمكنهم من إدارة هذه الإمبراطورية بشكل متماسك وقوي حازم أعطى أحسن التراث في استقرار المجتمع ووحدته وحدة شملت اللغة والدين والسوق والإدارة.

وكان الرسول ﷺ يشاور صحابته دائما ولا يفرض أراءه، وهذا الاتجاه في الإدارة أمر رباني " وشاورهم في الأمر "[1] " وأمرهم شورى بينهم "[2] وكان يسمع من صحابته ولكنه لم يؤسس للاستشارة مجلسا خاصا أو يحدد من يشاورهم[3] وكانت القرارات تصدر باسمه وبهذا تثبتت أسس السلطة التي هي أهم عناصر التنظيم السياسي والإداري للدولة بما تحققه من النظام والمصلحة العامة.

يتبين مما تقدم أن القرآن ثبت السلطة العليا الإدارية والسياسية بيد الرسولﷺ وبه يرتبط الأفراد والجماعات المسلمة، ولا ريب أن سلطانه كان أوسع على المهاجرين من قريش وقبائل الحجاز، وان سلطانه كان يتزايد بتزايد عدد المسلمين ومدى تشبعهم بروح الإسلام.

٤- فن القيادة عند النبي ﷺ

في التاريخ الحديث والمعاصر ظهرت على المسرح الدولي الكثير من الأمم والدول، وتحققت انتصارات حربيه مستحيلة وتكونت شركات رأسمالية قوية وبنيت نقابات عاتية، هذا كله نتيجة لما تتمتع به مجموعة من الناس ببصيرة مقتدرة على القيادة ومع أن الحقيقة هي أنه ليس كل القادة مديرين فأنه يصعب أن نتصور مديرا ناجحا لا يكون شخصا يجيد القيادة بدرجة معقولة.

إن القيادة حقل إداري وسياسي يتصف بقدر من التعقيد وتنوع المواقف هذا الحقل يهيئ تحديات معينة لمن يتطلع إلى اتخاذ خطوات تشكل انطلاقه تاريخية، من هنا وجدنا بحوث الإدارة تبدأ بالتركيز على عدد صغير نسبيا من الناس " العظماء " الذين يعيشون في كل مجتمع ويشغلون مراكز في كل منظمة ويبدو أنهم يملكون خواص ليست عمومية في انتشارها أو موزعة بانتظام داخل المجتمع. ومن هنا يجب أن يبدأ البحث في شخصية الرسول ﷺ وقيادته، بل واختياره لهذه المهمة الصعبة! على كل القادة والرجال!!

لقد اختارت الإرادة الربانية طرازا من القادة لم تجد له رديفا مهما فتشت في ملفات القادة العظام وفي العصور كلها. لقد كان الرسول ﷺ بمستوى المهمات القيادية

---

[1] آل عمران / ١٥٩.

[2] الشورى / ٣٨.

[3] يعد عمر بن الخطاب ﷺ أول من وضع الشورى موضع المؤسسات فأختار لها " مجلس الشورى " الذي تولى اختيار رئيس للدولة (خليفة) من بعده (ابن سعد الطبقات).

التي أوكلت إليه، لقد نجح في التطابق أو الوئام بين الموقف الذي يواجهه القائد والأسلوب الذي يستجيب له لهذا الموقف. وهذه النظرة الموقفيه، في استجابتها لحالة طوارئ ما، هي التي تسود غالبية البحوث المعاصرة في موضوع القيادة.

وهي التي جابهت الرسول ﷺ في موقف صعب وظروف طارئة، تهدد الدعوة برمتها، فما العمل ؟ هنا نتذكر ما كتبه أوردواي تيد عن القيادة، في كتابه " فن القيادة " سنة ١٩٣٥م وعرف القيادة بأنها: " ممارسة التأثير في الناس، بحيث يتعاونون في سبيل هدف ما يتوصلون إلى أدراك أنه مرغوب فيه "[١].

لقد أستخدم الرسول ﷺ منطق الأحداث ليقنع أتباعه على مغادرة أحب المدن إليهم وترك أسرهم وأموالهم وعشائرهم للهجرة باتجاه المدينة باتجاه مستقبل مجهول يضمن للقائد سلامته!

صحيح جدا أن هناك طرائق عديدة لقيادة الناس ويمكن استخدام الأساليب التي تحدث أثرا فاعلا في بناء علاقات طيبة مع الإتباع ولكن الإقناع والدعوة إلى العمل في اتجاه معين أكثر تحقيقا للنجاح.

لقد لجأ الرسول ﷺ إلى الحوار، المنطقي المقنع كوسيلة للنجاح، بل كوسيلة في التوصل إلى الوقت المناسب لفرض نفوذه وفرض توقيت قراره وتنفيذه بالهجرة من مكة إلى المدينة.

يلجأ القادة اليوم إلى خلق مواقف تنطوي على مشكلات تمكنهم أن يستجيبوا لها بشكل يحقق نجاح القرار. ولعل هذا هو ما يجعلنا نتذكر قيادة الرسول التي حددت أهدافا تستحق التضحية والمحاولة وتمثل تحديا استجابت له، كما استجابت السنون اللاحقة للهجرة بنجاح الرسول ﷺ بخلق " المجتمع العظيم ".

أن ابتكار[٢] الخطة والقرار تعني التخلي عن القديم كما يعني النظر إلى التغيير كفرصة وعلى أن الابتكار هو ديناميكية العمل فوق كل شئ.

لقد أثبت الرسول بفن قيادته وجرأة قراره بالهجرة أن الأهداف التي تمنح القوة للقادة يجب أن تكون واضحة ومحددة، ولابد أن تكون مقنعة وجذابة ولابد أن تكون صالحة لأن يرتبط بها المنقادون بحماسة.

إن " قانون الموقف " كما يناقشه فوليت، يوحي بأن الموقف يتولد والقائد يستجيب فقط له بشكل فريد، ويقول تيد شيئا مشابها لهذا ولكنه يأخذ اتجاها مختلفا إذ يلاحظ أن الموقف قد يخلقه أو يختلقه قائد ذو حسن وبصيرة والبصيرة كما أرى هي أن يبصر القائد ما لم يبصر.

---

(١) دنكان، أفكار عظيمة في الإدارة، ص٢٢٤. دراكر، الإدارة للمستقبل، ص٥١٧. يونس، عبدالغفور، دراسات في الإدارة العامة، الإسكندرية سنة ١٩٩٧م، ص١٦٧. نتو + البرز، المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، ص٣٣.

(٢) للتوسع في موضوع القيادة والابتكار، راجع: دراكر، الإدارة للمستقبل، ص٥١٤. دنكان، أفكار عظيمة في الإدارة، ص١٤٧. فيفنر + شيروود ، التنظيم الإداري، ص٢١ وما بعدها.

وبالرغم من أن " منطق الأحداث " و " قانون الموقف " و " الابتكار يعني النظر إلى التغيير كفرصة " فقد أثبتت الدراسة أن القادة الناجحين يمتلكون مقومات شخصية قابلة للتعرف. وأكثرها أهمية الطاقة على التحمل[1] الحس بالاتجاه والقوة مع الرفقة والتعاطف والصدق مع نزاهة الضمير.

لقد تحمل الرسول ﷺ مسئولية قراره بالهجرة فزادت ثقة المهاجرين بأن هناك من يتعامل ويخطط لحل المشكلات الخطيرة، إن ظهرت على المسرح، لقد رسم لهم توقعاته، كما يرسمها كل قائد كفء بمهمته.

كانت الهجرة ابتكارا أو مجابهة لموقف خطير يهدد الدعوة في مهدها، ولم يكن تخطيط الرسول إلا تخطيطا منتظما، تنسيقا مع أهل المدينة، ربطته عهود ومواثيق لا يمكن التخلي عنها من الجانبين هذه العهود هي التي ضمنت نجاح الهجرة وهي التي حققت الفوز الكاسح للقوة الجديدة في المدينة.

٥- تجربة الرسول المعلوماتية تخدم التنسيق وتنظيم آلية التخطيط

تجمع كل الدراسات المعاصرة على دور وأهمية المعلومات في خدمة المنظمة وتنسيق العمل في أجهزتها وترتيب الأولويات في التخطيط لنجاحها[2] .

ويرى دراكر أن القائد بحاجة ماسة إلى مهارة يلخصها كما يأتي: أبحث عن المعلومات التي تحتاجها لكي تؤدي وظيفتين. وإن الناس يجب أن يتعلموا تحمل مسئولية متطلبات المعلومات الخاصة بهم ومسئولية المعلومات الخاصة بالآخرين مفهومه بصورة متزايدة، إن على كل فرد أن يتحمل مسئوليته للقيادة أن يكون دائم التفكير في المعلومات التي يحتاجها هو، وتحتاجها منظمته لكي يقدم إسهاما قيما من خلال وظيفته أو وظيفتها.

وتخلق مسئولية المعلومات قضية رئيسة أخرى هي أن يسأل القائد نفسه، ما الذي يحتاجه؟ وممن؟ وفي أي وقت؟ وفي أي شكل؟ وعلى أؤلئك الذين يمكنهم تقديم المعلومات مسئولية أن يعرفوا ويفهموا مسئولياتهم والمطلوب منهم بالضبط. وهذا وحده هو الذي يساعد القائد على تنظيم عمله وعمل منظمته، وإحكام التكامل بين الاثنين. القائد ومنظمته وعند الوصول إلى هذه الدرجة تكون المهمة التي تبدو على أنها عقبة يمكن وأدها ظاهريا، وتعمل في ظروف تتطلب فريقا خاصا لهذا الغرض بعالذات تبدو أقل كبرا وخطورة بكثير.

لقد فوضت للرسول مهمة لم تفوض في عظمتها وخطورتها لأي شخص قبله ولا بعده، لقد فوضت للرسول مهمة إخراج الأمة برمتها من الظلمات إلى النور والمهمة مسئولية ربانية وشرف باذخ وعظيم للنبي ولمن معه " وانه لذكر لك ولقومك وسوف

---

[1] عن طاقة الرسول ﷺ في تحمل الصعاب في مكة قبل الهجرة راجع، السيرة النبوية، ابن هشام، ج٢ ص٤٣. وتحمله لمشاق السفر إلى الطائف، والعنف الذي جوبه به. راجع: ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج٢، ص٤١.

[2] دراكر، الإدارة للمستقبل، ص٥٢٣. يونس، دراسات في الإدارة العامة، ص٢٩٤. هاشم، د. زكي محمود، الإدارة العلمية (الكويت - ١٩٧٩م)، ص٢٤٠. ط٢.

تسالون "[1] كإنجاز مهمة إخراج الأمة من الظلومات إلى النور، من مكة إلـى المدينـة تترتب عليها مسئولية لا تتحمل الأجيال ثقلها. فكيف سيتم إحكام التفكير بها؟ والتنظيـم لها؟ وجمع المعلومات عنها؟ وترتيب أولياتها؟ وتوزيع المسئوليات عن نجاحها؟

فكر الرسول ﷺ في الهجرة إلى المدينة وأبقى الفكرة سرا لنفسه لأعداده فـأخذ يتصل بوفود أهل المدينة إلى مكة خلال موسم الحج ن ليتعرف على أحوالهم وقبائلـهم وسادتهم ووجهائهم بل وحاجاتهم.

يروى[2] أن الرسول أتصل بناس من (بني عبد الاشهل) كـانوا جـاؤا بمكـة يلتمسون حلف أهلها ضد الخزرج[3] غير أن الوفد لم يستجب لدعوة الرسـول الدينيـة العقائدية، قالوا للرسول " جئنا لغير هذا "[4] أي أن غرضهم كان سياسيا ومحليا وهو مـا لم يهدف إليه الرسول.

وأول اتصال مثمر بين الرسول وأهل المدينة عندما قدم مكة نفر أتصل الرسول بسته منهم ودعاهم للإسلام فاستجابوا وهم من عشائر مختلفة ومن ذوي المكانـة فـي قومهم ولم يسلموا لمصالح شخصية، وعندما عادوا لقومهم " ذكروا لهم رسـول اللـه ودعوهم إلى الإسلام حتى فشا فيهم، فلم يبق دار من دور الأنصار إلا وفيها ذكـر مـن رسول "[5].

وفي السنة التالية قدم مكة إثنا عشر ممن قبل دعوة الإسـلام منـهم السـتة الأولون فأسلموا وبايعوا: على أن لا نشرك بالله شيئا، ولا نسرف ولا نزني ولا نقتـل أولادنا. وهذه هي بيعة العقبة الأولى. وفيها تم الاتفاق أن يرسل النبي معهم مصعب بـن عمير يقريهم القرآن، ويعلمهم الإسلام، ويفقههم في الدين.

وقد نزل مصعب بن عمير على أسعد بن زراره وقام بتوضيح معالم الإسـلام، الذي أخذ ينتشر تدريجيا ولم ينحصر في قبيلة واحدة، وإنما فشا في دور الأنصار كلها.

وفي السنة التالية لبيعه العقبة الثانية قدم مكة عدد من أهل المدينة فيهم ثلاثـة وسبعون رجلا وامرأتان للاتصال بالرسول ومبايعته وكانوا من عشـائر مختلفـة وهـم عرب صلبه لهم إرادة قانونية مستقلة وليس فيهم أرقاء وقد شارك فيها كل من حضـر بيعه العقبة الأولى.

وتذكر المصادر[6] أن الرسول عين أثنى عشر نقيبا ليكونـوا كفـلاء عليـهم وهؤلاء الأعضاء موزعون على مختلف العشائر وقد شاركوا وحضروا البيعة وقد تمـت في ليلة واحدة.

---

[1] القرآن الكريم. المعجم المفهرس، ص٣٤٩، مادة: ذكر.
[2] راجع التفاصيل في: ابن هشام، السيرة النبوية، ج٢، ص٣٤.
[3] تاريخ اليعقوبي، ٢/٢٠.
[4] البلاذري، أنساب الأشراف، ١/٢٣٠.
[5] ابن هشام، السيرة النبوية ١/٢٦٨. وراجع ما كتبه: برنارد لويس السياسة والحرب، الفصل الرابع مـن كتاب: تراث الإسلام (الكويت – ١٩٨٨م)، ط٢، ص٢٣١.
[6] ابن هشام ١/٢٧٣. السمهودي. وفاء الوفاء بأخبار دار المصطفى ١/١٦٣.

وبيعة العقبة الثانية حدث مهم في تاريخ الإسلام لأنها تعبر عن العزم الذي أبداه مسلمو المدينة على حماية مسلمي مكة. وكانت البيعة " عقد رضائي " وافق عليه الطرفان وهو ذو طبيعة قانونية.

وقد أطلق على العلاقة القانونية بين الرسول ومسلمي المدينة " البيعة " وهي كلمة مشتقة في الأصل من البيع، ثم صارت في زمن الرسول تطلق على العقد الذي كان يتم بين الرسول وبين من يسلم ويتعهد فيه بتنفيذ شروط البيعة.

وشروط البيعة تطورت في العقبة الثانية " تبايعوني على السمع والطاعة .. وعلى أن تنصروني إذا قدمت عليكم "[1] لقد ضمنت بيعه العقبة للرسول قاعدة جديدة يتكون سكانها من عشائر متعددة غير موحدة، وهي تفتقد سلطة مركزية وتنظيما سياسيا عاما ورئيسا يجمع شملها وينظم أمورها.

ولم تنص بيعه العقبة صراحة على منح الرسول ﷺ سلطات واسعة، غير أن مجرد الإقرار بالإسلام كان لابد أن يثبت للرسول سلطة واسعة وإذا كانت الظروف التي تمت فيها بيعه العقبة قد قضت بعدم النص صراحة على سلطات الرسول فإن ابن عمر يذكر أنه: " كان النبي يبايع على السمع والطاعة ثم يقول فيما استطعت " والتأكيد على السمع والطاعة أمر مهم في تلك البيئة التي اتسمت بالفردية وعدم تعود الخضوع لسلطة خارجية الأمر الذي أدى إلى عدم إنشاء نظام سياسي مستقر ، قبل دخول النبي المدينة والاستقرار فيها.

إن تنظيم الهجرة والتنسيق مع الأنصار في بيعه العقبة الثانية أرسى قواعد النجاح للمهمة التنظيمية الكبرى، لقد كان هدف الرسول ضمان نجاح الهجرة ثم العمل بعدئذ على إرساء قواعد سلطته وأدارته.

وعندما أستقر الرسول في المدينة تابع جهوده في توضيح معالم الدين ونشر الدعوة غير أن الأحوال الجديدة في المدينة اقتضت أن يتدبر مختلف القضايا بما يكفل تنظيم المجتمع وإدارة شؤون حكومته إدارة تستند إلى مبادئ الإسلام وعلى أسس وتنظيمات إسلامية، فلنتدبر طبيعة هذه التنظيمات الإدارية والأسس التي ارتكزت عليها دولته النامية.

٦-السيادة والسلطة في الإسلام

لقد ثبت القرآن الكريم السيادة في الدولة لله تعالى فهو " يؤتي الملك من يشاء، وينزع الملك ممن يشاء ... بيده الملك وهو على كل شيء قدير "[2] كما أشار القرآن الكريم بوضوح أن السلطة العليا في الإسلام هي لله وحده، فهو مصدر جميع الأحكام الشرعية " أن الحكم إلا لله "[3] " فالحكم لله العلي الكبير "[4] فالله تعالى يمثل السلطة العامة في حقل المصلحة العامة، وعلى هذا الأساس يكون بيت المال " بيت مال

---

[1] وفاء الوفا ١٦٤/١ .

[2] القرآن الكريم.

[3] القرآن الكريم، الأنعام، ٥٧.

[4] القرآن الكريم، غافر، ١٢، السنهوري، أصول القانون، ص٣٠.

الله"[1] والجند هم " جنود الله "[2] والخيول في الجهاد هي " خيول الله "[3] وقد فوض الله تعالى السلطة العليا في أمور الحياة الدنيا لرسول الله محمد فالرسول العظيم يحكم باسم ربه، لأنه "رسول الله ".

٧- تفويض السلطة في الإدارة العربية[4] الإسلامية

لقد أودعت سلطة الحكم في الإسلام لرسول الله، يحكم بين الناس بما أنزل الله من أحكام " فاحكم بينهم بما أنزل الله "[5] وينزل القرآن الكريم على رسول الله ليحكم بين الناس، قال تعالى: " إن أنزلنا إليك الكتاب لتحكم بين الناس بما أراك الله "[6]، وحكم الرسول هو الحكم الحق " فاحكم بين الناس بالحق "[7] فالإدارة والحكم الفعلي في المجتمع، أي ما نسميه في العصر الحديث بـ " السلطة " كانت بيد الرسول الذي له مكانة خاصة متفردة بوصفه الرسول الذي أختاره الله لتبليغ رسالته وفرض على الناس طاعته: " ما أتاكم الرسول فخذوه وما نهاكم عنه فانتهوا ".

٨- إدارة شؤون المدينة

أستثمر الرسول ﷺ مكانته في المدينة والسلطة التي فوضت إليه والطاعة التي قدمت إليه من الأنصار والمهاجرين لتنظيم شؤون المدينة فلابد من قاعدة إدارية قوية ومتماسكة لتنطلق منها الجماعة الإسلامية باتجاه بناء الدولة.

والدولة التي أنشأها الرسول في المدينة هي معمار حضاري كبير يكشف عن عبقريته في التنظيم فقد أوجد شيئا من لاشيء لم تكن هناك دولة في المدينة ليؤسس على طرازها مثيلا لها أو مشابها لتنظيمها، لقد بدأ البناء لبنة لبنة، وعلى أرض جديدة ومجموعة قوية من الأنصار والمهاجرين وكلاهما لم يعرف تنظيمات الدولة، وسلطاتها وطبيعة العلاقة بين الحاكم والمحكوم.

من هنا كانت معالم الدولة تتفتح تدريجيا وسلطات الرسول تفرض تلقائيا وطوعيا وبشكل لا يثير النوازع القبلية عند الجميع.

وكان أول أجراء أتخذه الرسول إصدار أول وثيقة دستورية في الحياة الإدارية العربية، تنظيم شؤون الدولة ، وسلطاتها وتنسيق العلاقة بين القائد وسكان المدينة التي يتولى قيادة أمور أدارتها أنها الصحيفة النبوية أو دستور المدينة كما سماها بعض

---

[1] البلاذري، فتوح البلدان ص٣٨٤. أنساب الأشراف ٥٣/٥.

[2] البطري، تاريخ البطري، ٢٦٠/٥.

[3] البطري، تاريخ البطري، ٢٦٢/٦.

[4] السلطة: هي أن الشخص ما أن يأمر شخصا آخر حتى يطيع، وان على المرعوس واجب الطاعة، وعلى هذا استندت شرعية العمل الرسمي، الشرعية كصفة للقدرة (فيفنر + شيروود، التنظيم الإداري، ص٨٦).

[5] القرآن الكريم، المائدة، ٤٨.

[6] القرآن الكريم، النساء، ١٠٥.

[7] القرآن الكريم، ص٢٦.

المؤرخين، الصحيفة التي تضمنت مجموعة فقرات قانونية تحدد سلطات الجميع وتنظم ارتباطاتهم بالنبي فلنتأملها.

- دستور المدينة[1]

لقد فرض الله على المسلمين طاعة[2] النبي وخاطبهم بذلك في عدد غير قليل من الآيات، وكلها تؤكد " أطيعوا الله والرسول "[3] " ومن يطع الرسول فقد أطاع الله "[4] " ومن يطع الله ورسوله ويخشى الله ويتقيه فأولئك هم الفائزون "[5] " إنما كان قول المؤمنين إذا دعوا إلى الله ورسوله ليحكم بينهم أن يقولوا سمعنا وأطعنا "[6]، كما جعل الله طاعة النبي والإيمان في كفة واحدة، فلا يؤمن بالله إلا من أطاع النبي قال تعالى: " فلا وربك لا يؤمنون حتى يحكموك فيما شجر بينهم ثم لا يجدون في أنفسهم حرجا مما قضيت ويسلموا تسليما[7] وندد في عدد كبير من الآيات بالعصيان.

وفي الفقرات الآتية سنتناول أهم الشؤون الإدارية التي عالجتها الصحيفة النبوية وأولها:-

الأمة

نصت الوثيقة على كون المسلمين " أمة واحدة من دون الناس " أي كتله يرتبط أعضاؤها برابطة العقيدة الدينية، فالتنظيم قائم على أسس فكرية أخلاقية وعقائدية وليس على أساس الدم، والأمة قابلة للتوسيع، فبالإمكان أن تتسع عندما يزداد عدد من يؤمن بالعقيدة الجديدة.

وما دامت الأمة تقوم على رابطة العقيدة فأنها تستند إلى مبادئ روحية وأخلاقية فالسياسة في الإسلام ممتزجة بالعقيدة والأخلاق.

---

(1) لقد ورد نص هذا الدستور في سيرة ابن هشام ١١٩/٢ وما بعدها وفي كتاب الأموال لأبي عبيد، ص٢٠٢ وما بعدها. كما وردت مقتطفات منه في بعض المصادر القديمة وقد جمعها ونشرها محمد حميد الله في كتابه " الوثائق السياسية في عهد الرسول والخلافة الراشدة " وقد نظم نشرها بشكل فقرات منظمة مرقمة واليها نشير في دراستنا. وقد درسها من المستشرقين دراسة مستوعبة، الدكتور مونتكمري واط، في كتابه: محمد في المدينة.

(2) راجع: المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم، مادة: طاعة .

(3) القرآن الكريم، آل عمران ٣٢، ١٣٢، الأنفال ١، ٢٠، المجادلة ١٣.

(4) النساء، ٨٠.

(5) النور، ٥٢.

(6) المائدة، ٧.

(7) النساء، ٦٥: ٤. وفسرت هذه الآية بأن المؤمنين لا يعلمون بما يوجبه الأيمان حتى يرجعوا إلى حكم الرسول ﷺ فيما تنازعوا عليه ويسلموا بحكمه وأمره (الزمخشري، تفسير ٥٢٩/١) ممن لا يقبل بحكمه لا يكون مؤمنا لأن رجوع المسلمين إلى الرسول في منازعاتهم أصبح من مقومات الأيمان وهكذا دخلت فكرة القانون عن طريق الدين إلى العرب وأصبحت جزءا من تراثهم الفكري. إلا أن حكم الرسول وقضاءه كانا اجتهادا لا وحيا قال الرسول: إنما أنا بشير وأنه يأتيني الخصم، فلعل بعضكم أن يكون أبلغ من بعض فأحسب أنه صادق، فاقضي له بذلك فمن قضيت له بحق مسلم فإنما هي قطعة من النار فليأخذها أو ليتركها. البخاري، صحيح البخاري ٣٩٦/٤. الشافعي، الأم ١٩٩/٦.

والأمة كتلة واحدة وأن " ذمة الله واحدة، يجير عليهم أدناهم " وأن " المؤمنين بعضهم أولياء بعض من دون الناس ". والمسلمون " تتكافأ دماؤهم وأفئدتهم واحدة " والمسلمون " لا يتركون مفرجا بينهم أن يعطوه بالمعروف والقسط بين المؤمنين " فهم كتلة واحدة يحمي كل منهم الآخرين، ويتمتع بحمايتهم ويحظى بمعونتهم عندما يحتاجها.

وتتجلى وحدة الأمة وتكتلها والروح الجماعية لها في وجوب إشراك المسلمين في صيانة الأمن، ومطاردة المفسدين والامتناع عن حماية المخلين بالأمن حتى ولو كان ولدهم، فقد نصت الوثيقة على أن " المؤمنين المتقين أيديهم على كل من بغى أو ابتغى وسعيه ظلم أو أثما أو عدوانا أو فسادا بين المؤمنين وأن أيديهم عليه جميعا ولو كان أحدهم "[1].

العدالة والقضاء

كان من أبرز عيوب المجتمع الجاهلي فقدان العدالة والقضاء الأمر الذي سبب القلق والاضطراب الاجتماعي قبل الإسلام وقد نصت الوثيقة على " أنه ما كان بين أهل هذه الصحيفة من حدث أو أشتجار يخاف فساده، فأن مرده إلى الله والى محمد رسول الله " وبهذه المادة أوجد الرسول سلطة قضائية عامة تسري على الجميع وهي مركزية ترجع إلى الله والى الرسول، فهي مصطبغة بصبغة قدسيه، ولها قوة تنفيذية، ولم تقتصر السلطة القضائية على المسلمين وحدهم وإنما شملت " المشتركين من قريش وأهل يثرب ومن تبعهم فلحق بهم وجاهد معهم ".

مركزية الأمن العام

لقد نصت الوثيقة على أنه " لا يحل لمؤمن أقر بما في هذه الصحيفة وآمن بالله واليوم الآخر أن ينصر محدثا أو يؤدى وأن من نصره أو آواه فإن عليه لعنة الله وغضبه يوم القيامة ولا يؤخذ منه صرف ولا عدل".

فالأمن في المدينة مركزي عام يسهم الجميع في تحقيقه لمصلحتهم وليس تنفيذا لأوامر خارجية فلم يضع الرسول في المدينة شرطة لمطاردة المفسدين ولا سجونا لحجز المفسدين.

والقضايا التي جعلت مركزية بيد الرسول اقتصرت على ما يتعلق بالأمن العام.

أحوال الحرب والسلم

ومن المظاهر الجماعية في تنظيم الرسول الإداري للمدينة هي أمر الحرب والسلم، فقد خصصت الصحيفة عدة فقرات تؤكد أنه: لا يجوز أن يقتصر الاشتراك في القتال على بعض المسلمين ويبقى آخرون في حالة سلم مع العدو، أن المسلمين يتعاونون جميعا في دماء من يقتل منهم في سبيل الله.

---

[1] راجع فضلا عن الدكتور العلي، دراسات في الإدارة، ص٧٩، وعليه اعتمدنا، بيضون، الجماعات في الإسلام، ص٢٤.

وفي الوثيقة مادة تنص أنه " لا يخرج منهم أحد إلا بأذن محمد " ويظهر أن المقصود بها عدم السماح لليهود بإعلان حرب إلا بأذن الرسول كما نصت الوثيقة " أن يثرب حرام جوفها لأهل هذه الصحيفة " ومعنى هذا منع الحروب والقتال بين القبائل والعشائر وتثبيت السلم في المدينة ولا ريب أن استعمال كلمة حرام قصد منه إعطاء السلم طابعا دينيا فيكون أثره أقوى ولا يمكن الوصول لها ، وبنتائج جيدة ومرضيه، إلا بمراعاة الجانب الإنساني[1] وهذا ما أشارت له الوثيقة في تأكيدها على حرية الفرد في العمل ومزاولة المهنة التي يرتئيها والتنقل حيث شاء ، ذلك كله ضمن نطاق الأمة، إذ لا يجوز له القيام بأعمال تضر بمصلحة الجماعة كما أنه ليست للأمة أن تقيد حرية الفرد ما لم تضر بمصلحة المجموع.

ونصت الصحيفة أنه " لا يكسب كاسب إلا على نفسه " كما أكدت الأسس الأخلاقية في العلاقات الاجتماعية فقد نصت على " أن الله جار لمن بر وأتقى ".

إدارة العنصر البشري

لقد جاءت الدراسات الحديثة في سلم الإدارة وهي تؤكد مدرسة العلاقات الإنسانية في الفكر الإداري ولم تعد هذه الدراسات تنظر إلى الإنسان في نطاق الإدارة، مجرد مخلوق اقتصادي بسيط بل كائن بشري معقد من الوجهة النفسية الاجتماعية وفي ضوء ذلك تجد الفكر الإداري الحديث يؤكد العلاقات الإنسانية وعلم السلوكيات.

والنبي كقائد لمجتمع المدينة أدار العنصر البشري فيها بذكاء وروية ونظرة الخبير المختص خاصة فيما يتعلق بالعشائر ففي الوقت الذي أكد فيه وحدة الأمة ومصلحة الجماعة أقر الرسول النظام العشائري أساسا للاستقرار في المدينة ودفع الدية والتعاون ونص على أن العشائر كلهم " على ربعتهم يتعاقلون معاقلهم ويفدون عليهم بالمعروف " كما ذكر عشائر الأنصار " وكل طائفة تغدي بما فيها بالمعروف والقسط بين المؤمنين ".

ونصت الصحيفة على أنه " لا يحالف مؤمن مولى مؤمن من دونه " وبذلك أقر بقاء الولاء ومنع محالفة الموالي دون موافقة أسيادهم. ومن المعلوم أن مؤسسة الولاء قديمة وفيها منافع للمولى والعشيرة فهي تمكن المولى من ممارسة نشاطه وأعماله في ظل الحماية التي يوفرها الولاء ، كما أن العشيرة تفيد من وجود الموالي الذين يزيدون من عددها، ويقدمون لها بعض العون ويوفرون لها بعض القوة، ولما كانت رابطة الولاء غير ثابتة كرابطة الدم ، فتنقل الموالي بحرية كثيرا ما يؤدي إلى عدم الاستقرار والقلق والى خلق مشكلات اجتماعية وسياسية وإدارية أراد الرسول تجنبها بمنع الموالي من التحالف دون أذن أسيادهم.

أن إبقاء الرسول للتكتل العشائري راجع إلى عمق تغلغله في النفوس ومكانته في الحياة ومن الطبيعي أن هذا التنظيم العشائري كان لابد من زواله بعد تغلغل مبادئ الدين الجديد في النفوس، فالتكتل العشائري يقع ضمن رابطة الأمة تحتويه ويخضع لها.

---

[1] راجع تفاصيل الموضوع عند: دنكان، أفكار عظيمة في الإدارة، ص١٩٥ (إدارة العنصر البشري).

والملاحظ أن الوثيقة لم تورد إسما لأي شخص بالذات ماعدا الرسول كما لم تشر إلى الرئاسة في أي من المجموعات التي ذكرتها وهذا يظهر أن الرسول كان يتعامل مع الجماعات وأفرادها مباشرة دون أن يحدد رئيسا تكون له سلطة أو وساطة قد تعيق الاتصال المباشر بالرسول، فقد حرص الرسول على الاتصال الشخصي المباشر بالمسلمين كافة، لقد عد القبيلة والعشيرة تجمعا اجتماعيا أكثر منه تكتلا إداريا أو سياسيا.

وكان الرسول يتعامل مع ذوي المكانة بوصفهم أفرادا في الأمة وليس بوصفهم رؤساء لكتل سياسية.

يتبين مما ذكرنا أن إدارة الرسول في المدينة كانت تتجه نحو تثبيت السلطة المركزية والى تكوين أمة مترابطة للأفراد فيها حرية العمل والتنظيم وللسلطة المركزية حق الاهتمام بالعدالة والأمن العام، والقضاء والحرب والسلم. وهكذا ترسخت هذه التنظيمات في المدينة فلما اتسعت دولة الرسول حتى شملت أرجاء الجزيرة العربية برمتها، صار للتنظيم الإداري اتجاه آخر يساير تطور الأوضاع فلنتأمله.

- المؤآخاه

أعلن الرسول عن المؤآخاة بين المهاجرين والأنصار وهي تختلف عن الحلف وتتبعها التزامات مالية، وقد شملت ٤٥ رجلا من المهاجرين ومثلهم من الأنصار، وتمت المؤاخاة في الأشهر الأولى من الهجرة.

والغرض من المؤاخاة اجتماعي ونفسي فقد يسرت للأفراد المهاجرين صلة وثيقة بأهل المدينة وخففت من عزلتهم ووسعت نطاق علاقاتهم وأمنت لهم ملجأ روحيا يعينهم على تخفيف الشدائد عنهم " المؤاساة " وثبت المثل التي دعا إليها الإسلام[١]. وقد امتدت المؤاخاة إلى المعونة الاقتصادية.

- المسجد والشورى

ذكرت الروايات أن الرسول أول ما وطئت أقدامه أرض المدينة حتى بدأ بإقامة جدران مسجده وهو بيت الله ومركز الدعوة للإسلام فيه تعقد المحالفات وتعلن الحرب وتقام الصلاة وفيه قضى الرسول معظم أوقاته ولقاءاته ومشاوراته مع المسلمين ، فهو مقر " الجماعة الإسلامية "[٢].

وفي المسجد كان الرسول يستشير الصحابة في معظم قراراته وأفكاره وفي المسجد أيضا كانت تصدر معظم تنظيماته في إدارة شؤون المدينة ولم تكن الإدارة قائمة على نصوص مثبته أو قرارات مجالس عامة ، وإنما كانت في أساسها نابعة من مبادئ الإسلام وفي تطبيقاته القائمة على المصلحة العامة.

---

(١) سيرة ابن هشام.

(٢) يريجز، كريسني آرنولد، تراث الإسلام، ص١١٧. ترجمة د.زكي محمد حسن، ط١ (دمشق - ١٩٨٤م).

وكان الرسول يشاور أصحابه دائما ولا يفرض آراءه وقد أمره تعالى بالمشاورة " وشاورهم في الأمر "[١] " وأمرهم شورى بينهم "[٢] وكان يستمع لآراء صحابته ولكنه لم يؤسس مجلسا خاصا أو يحدد من يشاورهم. وكانت القرارات تصدر باسمه وبهذا تثبتت أسس السلطة التي هي أهم عناصر التنظيم السياسي والإداري بما تحققه من النظام والمصلحة العامة.

يذكر تيد (أحد كبار الإداريين الأمريكان) " أن القيادة الجيدة تعتمد على الانقياد الجيد والقائد يشير إلى الطريق ولكن على الأتباع أن يتحروا أن الطريق المشار إليه هو الصحيح " وقد وصف دنكان هذه الفكرة بالعمق[٣] وأنا أشير إلى أن عمق هذه الفكرة يرجع إلى زمن الرسول ﷺ فقد وجهته الإرادة الربانية، أن عليه المشاورة وله بعد ذلك عزم القرار " فإذا عزمت فتوكل على الله " وعزم القرار كان الرسول كثيرا ما يلجأ إليه ويستعين به، بعد أن يطلع على كل الطروحات والبدائل والأفكار كلها من صحابته فإذا عزم أن يتخذ القرار صار يقينا عند الصحابة أن قرار النبي ﷺ هو القرار الصحيح وما عليهم إلا الانقياد الطوعي والواعي.

- <u>المستخلفون في الإدارة</u>

كان الرسول عند غيابه المؤقت عن المدينة بسبب الحروب يستحلف على المدينة رجلا يختاره من المسلمين، وكان المستخلفون متعددين لم يضع قاعدة ثابتة لاختيارهم، والمستحلفون من عشائر متعددة ومنهم من مهاجري الحجاز ولم تذكر المصادر المهمات الإدارية المطلوبة من هؤلاء المستخلفين أبان استخلافهم الذي كان في الغالب قصير الأمد. ولعل مهماتهم اقتصرت على الأمور الإدارية دون العسكرية، وعند خليفة بن خياط قائمة بأسماء من أستخلفهم الرسول ﷺ على المدينة[٤].

٩- <u>التنظيم الاداري في جزيرة العرب</u>

كانت دولة الإسلام في السنوات الأربع الأولى من الهجرة مقصورة على المدينة وكانت الهجرة إليها والاستقرار فيها شرطا على من يسلم. وعندما أنتشر الإسلام بعد السنة الرابعة إلى العشائر الحجازية خارج المدينة أبيح لبعضهم ممن يسلم أن يبقى في دياره على أن يهبوا لنجدة الرسول حين يطلب منهم ذلك.

وبعد أن تم فتح مكة امتدت الدولة إلى معظم أرجاء جزيرة العرب، وحدث ذلك التوسع بطريقة سلمية وبمبادرة ممن أنضم إليها، وتجلت في الوفود التي وفدت على رسول الله طوعا معلنة إسلامها وتطلب ذلك إقرار تنظيمات إدارية للدولة الجديدة تؤمن تحقيق أهدافها ودوامها.

---

[١] سورة آل عمران، ١٥٩.
[٢] سورة الشورى، ٣٨.
[٣] أفكار عظيمة في الإدارة، ص٢٢٨.
[٤] تاريخ خليفة بن خياط ٦١/١.

لقد اقتضت هذه الأحوال إقرار تنظيمات تتناسب مع الحكومات المحلية المستعدة التي كانت قائمة في جزيرة العرب آنذاك والسبيل الأمثل في توثيق صلتهم بدولته، لكن جميع هذه التنظيمات كانت تؤدي إلى تحقيق الهدف الأسمى في تثبيت دولة الإسلام فالتنظيم الإداري تابع لهذا الهدف الأعلى وتال له وما دامت المدن والقرى والمجموعات القبلية ورؤساؤها مقرين بالإسلام وسيادة دولته فأنه أبقاهم ولم يأمر بعزلهم أو التدخل في مكانتهم ويروى للرسول حديثه المشهور " خياركم في الجاهلية خياركم في الإسلام "[1].

إن المصدر الرئيسي في دراسة ما أقره الرسول من تنظيمات إدارية ومالية في شبه جزيرة العرب هي الرسائل والكتب التي أصدرها وفيها توجيهات إدارية للعمل بها وقد جمع محمد حميد الله ما وصل إلينا منها في كتابه: الوثائق السياسية في العهدين النبوي والراشدي. وهذه التوجيهات منوعة فبعضها موجه إلى مجموعات (عشائر أو بلدان) وبعضها نصوص طويلة كمعاهدة نجران وقد صدرت جميعها في السنوات الثلاث الأخيرة من حياة الرسول بعد فتح مكة ٨ هـ، حيث أقبلت الوفود تعلن إسلامها وإسلام عشائرها ومنها وفود أهل اليمن وعلى رأسهم وفد حضرموت[2].

لقد كتبت هذه الرسائل إلى أشخاص وجماعات منوعين يقيمون في مختلف أرجاء الجزيرة، منهم رؤساء كبار أو حكام، أو جماعات بعضها عشائر أو قبائل بدوية وبعضها موجه إلى جماعات تقيم في مراكز صناعية وتجارية وفيها نظم إدارية وسياسية مستقرة.

وأبرز ما ذكر في هذه الكتب هو الأمان الذي يقدمه الرسول وقد وردت في ذلك مصطلحات هي: الجوار، الأمان، والذمة. وذكرت " ذمة الله وذمة محمد " ويقصد بها العهد والحماية وعدم الاعتداء وفيها اعتراف ضمني بأن السيادة لدولة الإسلام ونبيها وعلى الجميع قبول التوجيهات الإدارية التي تصدرها السلطة المركزية. والتي تراعي فيها مصلحة الأمة دون الحصر في المصالح المحلية المتعددة، فهل ترك الرسول لهذه المجموعات نمطا من الحكومات المحلية التي ترتبط بالسلطة المركزية وتتسلم منها التوجيهات الإدارية وتتصرف هي ضمن صلاحياتها؟ .

١٠- موظفو الشؤون المالية " عمال الصدقات "

أهتم الرسول في السنة التاسعة للهجرة بتنظيم جباية أموال الصدقات ففي هذه السنة وزع عماله وفيها نزل قوله تعالى: " خذ من أموالهم صدقة "[3] وقد أرسل موظفي (عمال) الصدقات إلى أهل الحجاز وأهل اليمن وعشائر: طي، وتميم. وقد أطلق على هؤلاء الموظفين اسم " المصدقين ".

---

[1] صحيح البخاري، ج٨ ، ص١٢. د. العلي، دراسات في الإدارة، ص٩٢.
كلود كاهن، تاريخ العرب والشعوب الإسلامية، ص١٥. شاخت، تراث الإسلام، ج١، ص٢٠.

[2] عن وفود العرب للرسول ووفود أهل اليمن بالذات، راجع: ابن سعد، الطبقات الكبرى، ج١ -٢/٣٩ أبن هشام ٤/٢٣٩.

[3] إبن سعد، الطبقات ٢-١/١١٥.

١١- الحكام المحليون

كما أهتم الرسول بإرسال مجموعة من " الحكام " و " الولاة " إلى أقاليم ومراكز حضرية منها مكة والطائف، والبحرين، وعمان، واليمامة، وعدة " حكام " و "ولاة" إلى اليمن وقد ولى كل منهم قسما منها.

أن فرض الصدقات يعبر عن حق الدولة القانوني في جباية الأموال ممن يسلم وعلى وفق أسس محددة هي نصاب الصدقات ولكنه لا يعني أنها كانت مصدرا ثابتا لموارد بيت المال المركزي. والظاهر أن حصيلتها كانت تصرف على وفق توجيهات السلطات المحلية ولا يرسل إلى المدينة إلا ما قد يتبقى من ذلك.

١٢-كلمة ختامية عن الإدارة النبوية

يلاحظ أن إدارة الرسول للمدينة كانت أبعد ما تكون عن الإدارة المكتبية كان يعطي توجيهاته وأوامره فتنفذ لأن طاعة الرسول تعني طاعة الله ومن يطع الرسول فقد أطاع الدولة.

وقد تمتع بسلطة قوية، بسلطة مركزية، لأن أوضاع المدينة والروح العشائرية السائدة فيها اقتضت أن يحصر الرسول السلطات كلها في إطار توجيهاته، مع هذا كان يشاور الصحابة في قراراته ثم يأخذ القرار الذي تستقر عنده المشاورات وكانت قراراته في غاية الحزم والضبط والتنفيذ.

والسلطة المركزية للرسول في المدينة ما لبث أن طورها إلى سلطة لامركزية بعد أن دانت الجزيرة كلها برمتها لحكمته وسلطته والجزيرة العربية بقبائلها وسعتها وتعدد مراكز النفوذ والقوى فيها اقتضت أن يخول حكامها، سلطات محلية لإدارة شؤون وحداتهم ومدنهم وعشائرهم مع هذا كانت ترسل أموال الصدقات إلى المدينة وهي الحاضرة المركزية للحكومة النبوية.

ومن هنا نرى المرونة الإدارية لسلطة الرسول على وفق مقتضيات الحال ورسائله وتوجيهاته إلى حكام المناطق البعيدة تدل على حكمه إدارية ورؤية بصيرة بالروح العربية وبالشؤون القبلية التي تعامل معها في كل ظرف وعلى وفق ما تقتضيه الحال.

وفي اليوم التالي لبيعة السقيفة احتشدت الأمة في المسجد " فبايع الناس أبابكر بيعة العامة بعد بيعة السقيفة "[١] وخرجت الأمة موحدة، جبهة داخلية متراصة موحدة القيادة والفكر في سياسة حكيمة لخصها خليفة رسول الله بقوله:

- إنما أنا مثلكم فإن استقمت فأتبعوني وإن زغت فقوموني.
- الضعيف منكم قوي عندي حتى أرجع عليه حقه، والقوي منكم الضعيف عندي حتى أخذ الحق منه.
- أطيعوني ما أطعت الله ورسوله، فإن عصيت الله ورسوله فلا طاعة لي عليكم[١] .

---

[١] الطبري ٢١٠/٣.

[١] الطبري ٢٢٤/٣. تاريخ اليعقوبي ١١٧/٢. سيرة أبن هشام ٣١١/٤.

فرئاسة الدولة تتجلى فيها روحا ديمقراطية هي غاية في التواضع، تعتمد على قاعدة الشورى في اختيار الرئيس، واتخاذ القرارات.

وقد دامت خلافته سنتين وثلاثة أشهر أنشغل في أيامه الأخيرة في ترشيح عمر للخلافة وكان الترشيح في مكانة، فعمر من أبرز واكفأ الصحابة لهذه المهمة.

ومن أوائل الصحابة الذين تشبعوا بأفكار الإسلام ومدرسته وكان طيلة خلافة الصديق على صلة وثيقة بإدارة الدولة.

توفي الصديق سنة ١٣هـ فبويع عمر - وطوال توليه رئاسة الدولة - عشر سنين وستة أشهر أنشغل بترسيخ قواعد الإدارة في الدولة، كان بحق مهندس الدولة العربية المقتدر، وصفت منجزاته باختصار أنه: جند الأجناد ومصر الأمصار ودون الدواوين وفرض العطاء وكتب التاريخ وأستقصي القضاة وخصص لهم الأرزاق "الرواتب".

وفي خلافته تم تحرير العراق والجبال وأذربيجان وكور الأهواز وإمبراطورية فارس وكور الشام وكور الجزيرة ومصر والإسكندرية.

وبعد أن طعن عمر، طعنته يد مجوسية قذرة، أصبح الأمر ملحا في اختيار رئيسا للدولة فجعل الأمر شورى بين نخبه من كبار الصحابة هم: علي، عثمان، عبدالرحمن بن عوف، الزبير بن العوام، طلحة بن عبيدالله، سعد بن أبي وقاص[٢].

ولم يترك عمر أمر الخلافة لأهل الشورى بلا ضوابط فقد نظمها تنظيما دقيقا في مجلس الشورى الذي سنتناول دراسته بالتفصيل في الصفحات اللاحقة.

مجلس الشورى أختار عثمان فبويع بالخلافة سنة ٢٤هـ. وقد تولى الخلافة بعد أن أنجزت الأمة معظم حركات التحرير ، لكن عهده شهد فتح أرمينيا كما شهد أكبر إنجاز في التاريخ الإسلامي ألا وهو " جمع القرآن الكريم ".

وبعد أن قتل عثمان سنة ٣٥هـ ، بايعت الأمة علي بن أبي طالب أقدم الناس إسلاما، وقف مع الرسول في كل معارك الإسلام، من هنا كانت راية الرسول من حصته.

دامت خلافته طيلة خمس سنوات (٣٥هـ-٤٠هـ) كانت خلالها أيامه عاصفة، فالعاصفة التي أودت بحياة عثمان شغلته ثم قضت عليه بيد أثمه طعنته في صلاة الفجر، ففقدت الأمة بموته آخر خلفائها الراشدين، شهيدا سنة ٤٠هـ ، شهيدا كرس حياته للإسلام، ووهب سيفه وفكره لإعزاز دولة العرب.

---

(٢) أنساب الأشراف ١٧/٥. تاريخ اليعقوبي ١٤٨/٢. الإمامة والسياسة ٢٨/١. ابن سعد ٢٤٦/٢ الطبري، ١٣/٥.

الفصل الثالث

الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية

العصر الراشدي (١١ - ٤١ هـ)

١- الكيان السياسي للدولة الراشدية

يقول أحد المؤرخين العباسيين: أما الدولة الإسلامية دولة خلافة الأربعة الأول، وهم أبوبكر الصديق، وعمر بن الخطاب، وعثمان بن عفان ﷺ وعلي بن أبي طالب ﷺ فإنها كانت أشبه بالرتب الدينية من الرتب الدنيوية في جميع الأشياء كان أحدهم يلبس الثوب من الكرباس الغليظ وفي رجله نعلان من ليف، وحمائل سيفه ليف ويمشي في الأسواق كبعض الرعية وإذا كلم أدنى الرعية أسمعه أغلظ من كلامه. وكانوا يعدون هذا من الدين الذي بعث به النبي ... وهذه السير ليست من طراز ملوك الدنيا وهي بالنبوات والأمور الأخروية أشبه[١].

لقد رزئ العرب بوفاة الرسول سنة ١١هـ ، فكان موته خطبا عظيما، لقد اختفى عن مسرح الدولة المشرع والقائد ولم يصدق هذا الحدث بسهولة " دهش الناس وطاشت عقولهم "[٢] أنهم لم يستطيعوا أن يدركوا بسهولة ويسر أن الرجل الذي كان قد بدل خلال عدد قليل من السنين وجه الجزيرة العربية كلها، كان يخضع للقوانين نفسها التي يخضع لها سائر البشر.

وكانت المسألة الأساسية المهمة، الجواب على السؤال التالي: من يقود الأمة؟ فالرسول مؤسس الدولة، توفي ولابد من أن يخلفه أحد الصحابة وأن يواصل العرب رسالتهم في الدين الجديد[٣] . في سقيفة بني ساعده أجتمع الأنصار لاختيار سعد بن عباده فلما سمع أبوبكر وعمر، وأبوعبيده بالأمر توجهوا إلى هنالك فوحدة الأمة يجب ألا تمس وكيان الدولة العربية يجب ألا يضعف.

وبعد حوار طويل أقترح الأنصار: منا أمير ومنكم أمير يا معشر قريش فرفض عمر الاقتراح بقوله: هيهات أن يجتمع سيفان في غمد واحد[٤] . وأخذ المبادرة في مبايعة أبي بكر. وبرر عمر مبادرته في حسم الموقف خشيته من تفتت وحدة الأمة. وكانت بيعة الصديق بالخلافة في اليوم الأول من وفاة الرسول فقد كره العرب " أن يبقوا بعض يوم وليسوا في جماعة "[٥] .

---

(١) ابن الطقطقا، محمد بن علي، الفخري في الآداب السلطانية والدول الإسلامية (بيروت-١٩٦٦م) ، ص٢٩.
(٢) السهيلي، الروض الانف ٢٧٢/٤.
(٣) سيد أمير علي، مختصر تاريخ العرب، ص٢٧.
(٤) السهيلي، الروض الانف ٢٧٣/٤.
(٥) الطبري ٢٠٧/٣.

بعد هذا يمكن أن نقرر: أن رئاسة الدولة عند العرب مؤسسه سياسية لها السلطة الإدارية العليا، وقد تضافرت التقاليد العربية والروح الإسلامية على إنجاح تجربتها و " أساسها مبدأ الإجماع "[1] وهذا الإجماع يقوم على مبدأ ونظام البيعة.

والرئاسة " موضوعه لخلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا " كما عرفها الماوردي[2] إلا أن طريقة الانتخاب تختلف، فقد كانت في خلافة الصديق مباشرة، وفي خلافة عمر، رافقها ترشيح وعهد وفي خلافة عثمان انتخابا سبقه انتخاب قادة ممثلي الرأي العام في المدينة وفي خلافة الإمام علي أجمعت المدينة على البيعة تم تلتها بقية الأمصار.

٢- منجزات الإدارة العامة في الحكم الراشدي

أ- اعتماد مبدأ البيعة في اختيار رئيس الدولة

لم يرد في القرآن نص صريح يوضح الطريقة التي يتم بها انتخاب رئيس الدولة (الخليفة) سوى " أمرهم شورى بينهم " كذلك لم يرد في السنة النبوية بيان نظام خاص لانتخاب رئيس الدولة، وكأن الشريعة أرادت من العرب المسلمين أن يختاروا نظاما خاصا بهم، يتلاءم وطبيعة أوضاعهم والظروف التي تمر بهم.

اختاروا مبدأ البيعة " الانتخاب " لكن هذه البيعة اختلفت باختلاف الظروف التي أحاطت بالأمة في حياة كل خليفة وبذلك أثبتت الإدارة العربية قدرتها في التكيف مع الظروف بإيجاد الصيغ التي تخدم وحدتهم السياسية وترص الجبهة الداخلية.

وفي بيعة الصديق تمت البيعة، بناء على مبادرة عمر وإجماع الأمة فلو لم تجتمع الأمة على بيعته لما انعقدت خلافته ففي البيعة والإجماع عليها تمت خلافة الصديق[3].

إن ترسيخ فكرة البيعة على أساس الشورى جعل رئاسة الدولة " الخلافة الراشدة " في عهد الصديق ذا نزعه جمهورية، بصيغة ديمقراطية والخليفة مقيد بدستور هو موضع تقديس الأمة، القرآن والسنة، والانحراف عنه يعرض مركزه ويجرده من ولاء الأمة وبيعتها.

في خلافة عمر، قر نظام البيعة بنمط آخر من تجربة الأمة في انتخاب رئيس الدولة، ورئيس الحكومة ، فالخليفة الأول رأى قبيل وفاته أن يجنب الأمة خطر الفرقة فأستشار الصحابة في استخلاف عمر، فأثنوا عليه كأنهم انتخبوا عمر انتخابا .. فالرأي العام وكبار الصحابة والقادة لم يكونوا أبدا في معزل أو غياب عن بيعه عمر.

في خلافة عمر تمر ست الأمة بنمط جديد لانتخاب رئيس الدولة عن طريق مجلس الشورى الذي مثل " مجلس الدولة " وأنتخب عثمان في مجلس الشورى ونال

---

(١) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٥٠.

(٢) ن م ، ص٥.

(٣) الغزالي، الرد على الباطنية، ص٦٥.
الإمامة والسياسة، ص١٦.

الإجماع في بيعته، وترسخ مفهوم الشورى أكثر في خلافة الإمام علي، حيث خاطب الناس: " إن هذا أمركم ليس لأحد فيه حق إلا من أمرتم "[1].

ب- الممارسة الديمقراطية في انتخاب " مجلس الشورى " لرئيس الدولة " الخليفة "

يعتبر عمر أول من حول الشورى إلى مؤسسة هي " مجلس الشورى " يتولى اختيار الخليفة من بين الصحابة الستة، فهم قادة الرأي العام يقول لهم عمر " إني نظرت فوجدتكم رؤساء الناس وقادتهم ولا يكون هذا الأمر إلا فيكم " فعلي رئيس بني هاشم، وعثمان شيخ بني أميه، وعبدالرحمن وسعد، من وجوه بني زهره، وطلحه شيخ بني تميم.

وأعطى عمر لعلي وعثمان مكانة خاصة متميزة بين أهل الشورى فاستدعاهما على انفراد، قال لعلي: إن وليت من أمر الناس شيئا فلا تحملن بني عبدالمطلب على رقاب الناس. وقال لعثمان: إن وليت من أمر الناس شيئا فلا تحملن بني أمية على رقاب الناس.

وبعد أن تنازل عبدالرحمن عن حقه في الترشيح ليختار أحدهم، شرع باستطلاع اتجاهات الرأي العام فكان يطوف أحياء المدينة ليلا، يتطلع ويشاور " فما ترك أحدا من المهاجرين والأنصار وغيرهم من ضعفاء الناس إلا سألهم واستشارهم فلم يلق أحدا يشيره ويسأله إلا ويقول: عثمان أو علي "[2].

وأستقر رأي أبن عوف أن يضع شرطا لمن يرشحه للخلافة وأول ما عرض الشرط على علي، قال له: لنا الله عليك إن وليت هذا الأمر أن تسير فينا بكتاب الله وسنه نبيه وسيرة أبي بكر وعمر؟ فرد علي: أسير فيكم بكتاب الله وسنة نبيه ما استطعت " ولما عرض نص الشرط على عثمان وافق عليه فبويع بالخلافة.

ج- السلطات الممنوحة لرئيس الدولة

يتضح لنا أن العرب بعد وفاة نبيهم أوجدوا نظاما جديدا لإدارة شؤون الدولة باختيار رئيس الدولة " الخليفة " استنادا إلى قاعدة الشورى، فانتخاب رئيس الدولة يتم في إطار دستوري يلتزم بالشورى[3] تليها البيعة[4]، البيعة الخاصة ثم العامة.

والبيعة نمط من الانتخاب ينال بموجبه الخليفة رضا الأمة والإجماع عليه فالرئاسة أساسها مبدأ الإجماع. ومع إن طريقة الانتخاب لم تكن بصيغة واحدة في بيعه الخلفاء الأربعة لاختلاف الظروف إلا أنها لم تخرج عن قاعدة الشورى.

سلطات الخليفة واسعة جدا، هو سلطان الله في أرضه[5] ومع أن الخليفة يتحمل مسئولية منصبه والقرارات الصادرة عنه إلا أنه دائم المشورة لغيره من كبار

---

(١) الإمامة والسياسة، ص٤٨.
(٢) الإمامة والسياسة، ٢٩/١٠.
(٣) آرنولد، دائرة المعارف الإسلامية ٤٢٠/٨ مادة: خليفة جب، دراسات في حضارة الإسلام، ص١٩٨.
(٤) الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٥.
(٥) ابن عبدالحكم، فتوح مصر وأخبارها، ص١٦٧.

الصحابة[1] مشاورة لا تقتصر في نطاقها على السياسة العليا للدولة وإدارة شؤون البلاد بل تشمل أحيانا البسيط من الأمور كتحديد مقدار ما يكفي رئيس الدولة من راتب! وهو محدد في صلاحياته بالقرآن والسنة[2] وله أن يجتهد في هذا الإطار لضمان مصالح الأمة وتسيير ماكينة الدولة ولا يعني قولنا هذا أن العرب أوجدوا نظاما استبداديا يقوم به فرد وإنما أقاموا نظاما سياسيا ذا صبغه شعبية يستند إلى شريعة إلهية[3] يديره شخص منتخب مقيد في سلطته يعاونه جهاز كبير من موظفي الإدارة كالأمراء والولاة والقضاة.

د- مستشار رئيس الدولة

كان على الخليفة في العهد الراشدي أن يطيع القانون ويخضع له كغيره من أفراد الأمة، إذ كان للقانون مكانة كبيرة وكانت له بعض السيادة باعتباره معبرا عن المصلحة العامة التي تمثل الله تعالى لكن الخليفة لم يكن مسئولا قانونيا اتجاه أي شخص أو مؤسسة دنيوية، ولم يكن آنذاك قيود قانونية لمحاسبته أو عقابه إذا أخطأ أو زل.

يقول عمر بن الخطاب: " أن الله عز وجل قد ولاني أمركم، وقد علمت أنفع ما بحضرتكم لكم وأني أسأل الله أن يعينني عليه، وان يلهمني العدل فيكم "[4].

والواقع أن الخلفاء الأقوياء كعمر مثلا استطاعوا أن يمارسوا نفوذا شخصيا كبيرا في الحكم، لكنهم في الوقت نفسه كانوا يستشيرون في غالب الأحيان بعض النخبة من الناس فيما يعرض لهم من قضايا خطيرة تمس مصلحة الدولة والأمة وبذلك

يحاولون ألا يقعوا في الخطأ ويتجنبوا الظهور كالمتعسفين[5] إلا أنهم لم يكونوا ملزمين بقبول آراء المستشارين فبمقدورهم أن يرفضوها[6] أو يقبلوها حرفيا أو يعدلونها وعليه دون المستشارين تحمل مسئولية اتخاذ القرارات.

يقول عمر بن الخطاب: أنا مسئول عن أمانتي وما أنا فيه.

---

(١) شرح نهج البلاغة، ٩٧/٩.

(٢) شرح نهج البلاغة، ١٦٧/٤.

(٣) أرنولد، الخلافة، ص١٦.

(٤) مع هذا فالخليفة عمر أستشار الصحابة عندما أراد إنشاء الديوان وتحديد مقدار العطاء (الطبري ٢٠٩/٤) وعندما فرض الجزية على المجوس (ابن سلام، الأموال ٣١-٢).

(٥) كان عثمان بن عفان يجلس في المسجد للنظر في قضايا الخصوم فإذا حضروا، قال لحاجبه: أذهب فادع عليا وللآخر أذهب فأدعو طلحه وعدة من أصحاب النبي. فإذا أنتهي الخصوم من أقوالهم يقبل على الصحابة فيقول: أشيروا علي فإن قالوا ما يوافق رأيه أمضاه عليهما، وإلا نظر فيقومون مسلمين (أخبار القضاة ٢٢/١).

(٦) أستشار أبوبكر الصحابة في الموقف الصحيح من أركان الردة، ثم أتخذ قراره: لو منعوني عقالا لجاهدتهم عليه (البطري ٢٤٤/٣) وأراد أن يغزوا الروم فأستشار عليا فقال له: إن فعلت ظفرت فرده الصديق، بشرت بخير (تاريخ اليعقوبي٢٢/٢).

٣- إدارة شؤون البلدان المفتوحة

ماذا فرض المسلمون على الأهالي في البلاد المفتوحة وما هي الحقوق التي منحت لهم؟ كان على سكان الجزيرة العربية جميعا أن يعتنقوا الإسلام، وبالتالي لا تؤخذ منهم الجزية. أما بقية الأقوام فقد حافظت على حرية إقامة شعائرها، سوى تلك التي تؤدي المسلمين في المناطق الآهلة بهم.

وكان على تلك الأقوام أن تدفع الضريبة التي اختلفت باختلاف الأشخاص واختلاف طبيعة سقي الأرض، ورأى المسلمون في أداء الضريبة من قبلهم اعترافا بالسيادة العليا للأمة الإسلامية ولقاء ذلك أستبقى الأهالي ما يملكون من عقارات ونزل العرب خارج ممتلكاتهم لكنهم احتجزوا لأنفسهم أموال الغالبين بالإضافة إلى أموال الدولة التي آلت إليهم - وكان على سكان هذه البلدان واجب الوفاء والإخلاص للفاتحين، وبخاصة في فترة الحروب كإيواء المسلمين وتزويدهم بالأخبار والامتناع عن إفشاء المعلومات للعدو .. وعلى هذا استمرت الأجهزة الإدارية المحلية في تدبير شؤون الناس.

وكان من عادة البدو قديما أن يقتسموا الغنائم بين الأفراد المقاتلين اقتساما مباشرا تبعا لعقليتهم الخاصة. وتعني هذه العادة استحالة قيام نظام عام واستحالة نشوء الدولة. ويرجع الفضل إلى عمر بن الخطاب وعماله الذين أقنعوا هذا البدوي بأن ألغي[1] إنما يكون لصالح الأمة بأسرها بل وفي سبيل الأجيال اللاحقة مما يستتبع فرض الضرائب - على نحو ما فعلت الدول السابقة الساسانية والرومانية - واستخدامها في الأنفاق على الجماعة. وأهم هذه النفقات وقتئذ كانت أعطيات الجند بل حوافز الجند والتي تضاف إلى ما يكسبونه من غنائم.

وعلى ضوء ذلك أخذوا يسجلون أسماء الجنود وأسماء الذين يتمتعون بمركز مرموق في المجتمع الإسلامي، بسجل هو "الديوان" الذي تسجل فيه قائمة المستحقين وعلى ما ينفق عليهم من مبالغ " حوافز " لا تقدر قيمتها لما يقدمونه للخدمة العسكرية فحسب بل وفق المنزلة والوجاهة الاجتماعية للمستحق.

وكان العرب في العهد الراشدي (١١-٤١هـ) لا يستطيعون طبعا أن يمتزجوا بالسكان ولا أن ينبثوا فيهم فاستقروا في ثكناتهم. لكننا مع ذلك يمكننا أن نميز بين حالتين اثنتين:-

- في الحالة الأولى - كما في سوريا - أقام العرب في حواضر كانت قد أنشئت قبل مجيئهم، وقريبا من السكان المحليين. فالإقليم آهل بالناس ومتحضر ولا سبيل إلى حل آخر، وأن آثر العرب النزول في جوانب البادية وعلى السواحل.
- وفي الحالات الأخرى راحوا يعسكرون على الشاطئ العربي من الأنهار الكبرى التي عمروها، ثم غدت هذه المعسكرات النواة الأولى للمدن الكبيرة " الأمصار " التي

---

(١) كلود كاهن، تاريخ العرب والشعوب الإسلامية، ص٢٢.
د. العربي، الإدارة، ص١٣٦. د. الانباري، تاريخ الدولة العربية، ص٤٥٦.
كوك، التطورات الاقتصادية، فصل من كتاب تراث الإسلام، ج١، ص٣٠٣.

خلت من غيرهم من الأقوام، أو التي كانوا هم العنصر السائد رغم ما وفد إليهم من الأهالي وبسرعة فائقة.

ينطبق هذا القول - ومنذ خلافة عمر - على البصرة والكوفة في العراق، والفسطاط في مصر. ومن هذه القواعد سوف تنطلق الحملات في عهود لاحقة وقد توزعت القوات العسكرية المرابطة في سوريا - منذ وقت مبكر إداريا وماليا على أربعة أجناد، أو مناطق لا تختلف تقريبا عن الولايات البيزنطية.

ومن البديهي أن يأخذ العرب بإدارة شؤون أنفسهم ومن معهم من السكان فاهتموا بشؤون " الحرب والصلاة " فأقاموا أماكن للعبادة " المساجد " وفق طراز للبناء لازال بسيطا وأهتم العرفاء بالجيش في حين كان " القراء " يغذون الحماس الديني، يرددون على مسامع الناس آيات القرآن. وظل الخليفة رجلا كسائر الرجال لا يحجبه عن رعيته حاجب، وأستقر في مدينة الرسول (حاضرة الخلافة) ونجم عن كل ذلك استقلال إداري واسع تمتع به " أمراء " الأمصار رغم الرقابة الصارمة من الخليفة.

•الأمصار[1]

تم تقسيم الدولة العربية الإسلامية في العهد الراشدي إلى سبعة أمصار، تمثل المراكز الإدارية الرئيسية، فهي أشبه بالمحافظات وإن كانت أوسع منها بكثير. وجاء عن عمر قوله: لا تجعلوا بيني وبينكم بحرا بل مصروها، أي اجعلوها على الحدود " المدن " ويقال أن عمر مصر الأمصار أي بناها.

قسم عمر الدولة إلى سبعة أمصار وكان ذلك في سنة ٢٠هـ وهي: المدينة، والشام، الفسطاط، والجزيرة، الكوفة، البصرة، البحرين. ولكون هذه الأمصار هي المراكز الإدارية الرئيسية أرسل إليها عثمان مصحفه المشهور[2].

•الأجناد

كانت الشام أحد الأمصار السبعة إلا أن وضعها كان يختلف اختلافا كبيرا لمواجهتها الخطر البيزنطي المحدق باستمرار لقد كان خطرا الهجوم البيزنطي المعاكس يفرض على العرب في سوريا أن يكونوا في وضع قوي ومستقر إلى أقصى حد مستطاع. وكان التدبير الإداري الحازم الذي أقره عمر، توزيع المساكن والأراضي بين جميع المسلمين، وتقسيم المصر إلى (٤) مناطق عسكرية دعيت بالأجناد أسكنها عددا مناسبا من أبناء القبائل التي ترتبط بينها صلة قربى، وتحملت مسئولية الدفاع عن المنطقة وعن المصر بكامله. فالقرار الإداري لاحظ معي إنما يتكيف وفق متطلبات الوضع العسكري لأن الأمة في مجابهة.

---

(١) كلمة مصر يمانية، فأهل اليمن يقولون: بعتك الدار بأمصارها أي بحدودها (الفيروزا بادي، القاموس المحيط ١٣٤/٢). والفقهاء يقولون: عن كل بلد جامع يقام فيه الحدود، ويحله أمير ويجمع رساتيقه مصر. فالمصر في كل بلد حله الحاكم، وجمع إليه الدواوين، وقلدت منه الوظائف وأضيفت إليه مدن الإقليم (المقدسي، أحسن التقاسيم في معرفة الأقاليم، ص٤٧٢) لسان العرب ١٧٨/٥. الزمخشري، أساس البلاغة، ص٥٩٦.

(٢) أبو داؤود، المصاحف، ص٣٤.

• <u>إدارة شؤون الأمصار</u>

أوضحت أن السيادة العليا في الإسلام إلى الله، غير أن الله لا يمارس الحكم والإدارة، يعهد بهما إلى رسول الله، وقد ورث الحكام العرب " الخلفاء " سلطات الرسول كلها عدا النبوة، فالخليفة في الدولة العربية يمارس سلطات " خليفة رسول الله " فهو رأس المجتمع السياسي، والمالك لزمام الدولة، وشؤون الإدارة، ولكن نظرا لسعة الدولة العربية، وصعوبة المواصلات لم يستطع القيام بهذا الواجب بنفسه، خاصة الأماكن البعيدة عن الحاضرة " العاصمة "[1].

عمل الخلفاء على تعيين " الأمراء " وبعض كبار موظفي الدولة، للقيام بالمهام الإدارية في الأمصار مع الإشراف عليهم ومحاسبتهم وعزلهم ومصادرة أموالهم أحيانا[2].

لقد أصبح تنفيذ القانون والإشراف على شؤون الإدارة في الأمصار بيد "الأمير" الذي يتمتع خلال أشغاله منصبه شبه استقلال ذاتي، إلا أنه مسئول اتجاه الخليفة ويعمل باسمه، والاعتراضات الموجهة ضد الأمير ترفع إلى الخليفة الذي كان يصغي إلى هذه الشكاوى شخصيا، أو يرسل محققين لدراستها والتحقيق من صحة معلوماتها[3] أو يدعو الأمير إليه ليحقق معه في صحة المعلومات الواردة عنه[4] وسلطات الخليفة في هذا الشأن مطلقة[5].

وكان من سيره عمر " أن يأخذ عماله بموافاة الحج في كل سنة للسياسة وليحجزهم بذلك عن الرعية ويكون لشكاوى الرعية وقت "، سياسته تنظيم قنوات الاتصال غير الرسمية.

وللخليفة وحدة حق اختيار من يشاء لأمارة الأقطار[6] فهو الذي يعينهم ويعزلهم متى شاء[7] وهو المسئول عن أعمالهم فهم خاضعون له ويعملون باسمه

---

(١) أدرك عمر صعوبة الإطلاع على أوضاع الإدارة لسعة الدولة، وإخفاء المعلومات عنه أصغ إليه " إني أعلم أن للناس حوائج تقطع دوني، أما عمالهم فلا يرفعوها الي وأمامهم فلا يصلون إلي، سأسير إلى الشام فأقيم بها شهرين ثم أسير إلى الجزيرة فأقيم بها شهرين، ثم أسير إلى البحرين فالكوفة والبصرة والله لنعم الحول هذا. الطبري ٢٠٢/٥.

(٢) لم يكن عمر يشعر بالراحة التامة من أمراء الأمصار (طبري ٢٠٤/٥).

(٣) رفع أهل العراق شكاوى إلى عمر من ولاتهم منها شكوى على عمار بن ياسر (طبري ٦٥/٤) وشكوى لأهل مصر من عمر بن العاص.

(٤) الطبري ١٦٣/٦.

(٥) الطبري ٦٤/٣.

(٦) الطبري ١٦٥/٤. أنساب الإشراف ١٦٨/١.

(٧) أن المصطلح الشائع لحكام الأمصار هو مصطلح " أمراء الأمصار " أو " ولاة الأمصار " أبو يوسف، الخراج ١٤. الطبري ١٠٠/٣. أما حكام المدن فهم " ولاة المدن " (العلي، تنظيمات البصرة، ١٠٦) والطبري يذكر: كان على كل عمل عامل يقصد بالعمل الوحدة الإدارية مهما صغرت، والعامل هو الموظف الإداري المسئول عنها (الدوري دائرة المعارف الإسلامية ٤٣١/٤ مادة أمير). ويذكر الطبري أن ابن الخطاب زار بلاد الشام، فعزل شرجيل عن كل كور السواحل، فقال له شرجيل: أعن سخط عزلتني يأمير المؤمنين؟ فأجابه: لا إنك لكما أحب ولكني أريد رجلا أقوى من رجل (الطبري، ٦٤/٣).

ومادامو في الحكم فكل تمرد أو عصيان عليهم يعتبر كأنه موجه ضد رئيس الدولة.

من هنا كان للأمير مكانة خاصة باعتباره ممثلا للخليفة الذي يعترف الجميع بمكانته المتميزة في الدولة على الناس جميعا. هذا إلى أنه كان يرعى المصالح العامة للمجتمع ككل، وليس مجرد مصلحة قبيلة أو أسرة. ثم أنه كان يحفظ التوازن بين العشائر ويحدد الحقوق والواجبات بين الأشخاص والقبائل المختلفة لذلك لم يكن الأمير مجرد حكم بين الناس بل كانت له سلطة عليا، وهو في المصر " يأمر فيطاع "[1] ثم أن الأمير كان مسئولا عن الإدارة العامة في المصر وما يرتبط بها من المقاطعات والكور، والقرى والأرياف فمنطقة سلطاته واسعة ويتمتع بسلطات تشريعية ملزمة للجميع.

وبالإضافة إلى ما ذكرنا كان لبعض الأمراء ثروات واسعة وأموال عظيمة تحت تصرفهم[2] أعانتهم على توسيع نفوذهم وتقوية مركزهم لما أسبغته عليهم من وجاهة اجتماعية ومنحتهم سطوة شخصية بالإضافة إلى سطوتهم الرسمية ولا ننسى أن بيت المال " الخزينة المركزية "، والرزق " الحوافز " والعطاء تحت تصرفه يهب منه ما يشاء ولمن يشاء[3] وصار عرفا إداريا ونهجا سياسيا أن من عصى الأمير "أسخط الله عليه"[4] وأستحق العقوبة، وليس هناك مصيبة أكبر من مصيبة من يطلبه الأمير " طلبه الأمير "[5] أو يأوي فردا هرب من سلطة الأمير وحكمه فهو يغامر بحياته[6].

ويمارس أمير المصر مسئولياته الإدارية في مقره الرسمي للحكومة، المعروف باسم " دار الأمارة "[7] الملاصق لقصره والقريب من " المسجد " وقد ذكر مثل هذا الدار في مصر[8] والعراق[9] واليمن[10] والمدينة. وقد قيل ليزيد بن المهب مالك لا تبني دارا؟ فرد عليهم منزلي " دار الأمارة " أو السجن[11].

---

(١) وكيع، أخبار القضاة، ٣٠٨/٢.
(٢) سأدرس هذا الموضوع في: الرقابة الإدارية.
(٣) العقد الفريد، ٣٠٥/١.
(٤) الطبري ١٩٨/٦.
(٥)الطبري ٣٥٩/٥.
(٦) الطبري ١٢٠/٦.
(٧) ياقوت، معجم البلدان ٤٢٢/٢. مادة: دار.
(٨) الكندي، الولاة والقضاة، ص٣٦ .
(٩) الطبري، تاريخ الطبري، حوادث سنة ١٧هـ، ج ٤٥/٤.

(١٠) ياقوت، معجم البلدان ٤٢٢/٢.
(١١) ابن عبدربه، العقد الفريد ٤٢٢/٢.
الدميري، حياة الحيوان ٨٠/١ ونرد أن نذكر هنا أن في المصر توجد المؤسسات الإدارية التالية:-
- دار الإمارة، المقر الرسمي لحاكم المصر " أمير المصر ".
- المسجد الجامع، كمقر رسمي للقاضي.
- بيت المال. • دار صاحب الشرطة.
- دار صاحب السجن.

٤- الجهاز الإداري في الدولة " النظام الهرمي "

بصراحة لقد كان العرب بناة دول ورجالات إدارة جابهوا ظروفا دولية ومحلية في غاية التعقيد فاحتووها ثم تجاوزوها نحو بناء مؤسساتهم الإدارية لقد ابتكروا إداراتهم الخاصة باحتياجاتهم.

ويعتمد الابتكار على ما نطلق عليه " تخل منظم " أو " هدم خلاق " فلكي يبلغ المرء الشيء الجديد والأحسن عليه أن يطرح جانبا القديم وما يلي وما عفا عليه الزمن. وهذا ما أقدمت عليه الإدارة العربية في العصر الوسيط وما تؤكد عليه الأدبيات الإدارية في العصر الحديث.

لقد جابهت حكام الأمصار، في إدارة شؤون أمصارهم مصاعب حقيقية كبيرة ومعقده استعانوا في سبيل السيطرة عليها بعدد كبير من الموظفين تقاضوا رواتبهم من الدولة، فالإدارة العربية حولت الوظيفة إلى مهنة إدارية، وواقع الحال يؤكد أن عدد الموظفين الإداريين أخذ يتزايد بسرعة مع توسع الشؤون الإدارية وتعدد أعمال الحكومة.

١.الخليفة، رئيس الدولة ← ومقره الحاضرة، مدينة الرسول (ص)	مقره المدينة
٢. أمراء الأمصار ← السبعة	مقرهم دار الأمارة وهي في مصر من الأمصار
٣. عمال الكور ← والرساتيق	ينتشرون في كل الأقاليم
٤. موظفو الإدارة ←	مسئول بيت المال * صاحب السجن مسئول القضاة * صاحب الشرطة عامل الخراج * صاحب البريد "يفتش عن الجميع "

وسوف ندرس هنا الجهاز الإداري، الهرمي وموظفيه بإيجاز

● **القاضي**

لا يوجد موظف في الدولة يشارك الأمير سلطاته سوى القاضي فللقاضي سلطة القضاء والحكم بين الناس كما يشارك الخليفة والأمير معا في سلطة الحكم في الخلافات التي تظهر حول القوانين ولكن الخلفاء والأمراء كانوا ينظرون غالبا فيما يتعلق بالقانون العام[١] أما القضاة فكانوا ينظرون في القضايا المتعلقة بالأحوال الشخصية ومعاملات الأسواق.

---

(١) القانون العام: هو مجموعة القواعد التي تنظم الروابط التي تكون الدولة طرفا فيها، فهو ينظم من حملة ما ينظم علاقة الدولة بالأفراد من حيث تحديد نظام الدولة وسلطاتها ومن حيث إدارة المرافق العامة في الدولة واستقرار الأمن فيها (النهوري، أصول القانون، ص٢٥٨).

كانت السلطة القضائية في الأمصار بين قطبين، الأمير والقاضي لكن لا ننسى أن تعيين القاضي وعزله كانا من اختصاص الأمير، فالأمراء هم الذين يولون القضاة[١] لهذا سمي القاضي بقاضي الأمير[٢] وأول قاض في الإسلام هو شريح ولاة الخليفة عمر، على قضاء الكوفة.

- **صاحب الشرط**

ورد ذكر الشرط في خلافه علي في مدينة الكوفة[٣] وقد استعان بهم الأمير في ضبط شؤون الأمن والنظام ومطاردة اللصوص بالإضافة إلى الاشتراك في القتال مع الجيش في الحملات العسكرية[٤] وكان الواحد منهم يتقاضى رابتا شهريا قدره عشرة دنانير[٥] والسجن يتبع إداريا صاحب الشرطة وكان في عهد عمر من القصب[٦].

- **العامل على السوق**

ظهرت هذه الوظيفة في خلافة عمر[٧] فهو الذي عين السائب بن يزيد عاملا على سوق المدينة[٨] أما في الأمصار فكان أمر التعيين من صلاحيات الأمير لأنه من موظفيه، وتنحصر وظيفة العامل على السوق بمراقبة عمليات البيع والشراء والتحكيم في الخلافات التي تنشأ بين أصحاب المهنة، وقد يمارس سلطته في مراقبة تلاعب الصيارفة[٩].

- **عيون الأمير " المخابرات "**

لجهاز المخابرات مكانة مهمة في الإدارة العربية وموظفي الجهاز من مختلف القبائل يعرفون كل ما يجري في البلد ولا يعرفهم أحد[١٠]، ارتباطهم المباشر بالأمير وهو الذي يوزع عليهم المسئوليات ويحدد المهمات والواجبات المطلوبة ولهذا قيل : إنما ينظر الوالي فيما غاب عنه بعيون أهل الأخبار[١١].

فالعين: هو الذي يبعث ليتجسس الخبر[١٢] وقد استعان بهم الأمراء لرصد حركات المعارضة والقوى المعادية للدول[١٣].

---

(١) الزبيري، نسب قريش ٨٤. تاريخ بغداد، ٥٠٣/١٤.
(٢) الطبري ١٥٩/٧.
(٣) اليعقوبي، ٢١٣/٢. الطبري ٤٨/٥.
(٤) لسان العرب ٣٣٠/٧. تستر شتين. دائرة المعارف الإسلامية ١٩٣/١٣ مادة: شرط .
(٥) السيوطي، تاريخ الحلفاء، ص٢٣٧.
(٦) البلاذري، فتوح البلدان، ص٥٦٨.
(٧)الشافعي، الأم ، ٤٠٥/٤ .
(٨) ابن سلام، الأموال، ص٥٣٣. أبن حجر، الاصابه في معرفة الصحابة ٣٣٤/٢.
(٩) بحشل، تاريخ واسط ١١٤.
(١٠) فتوح مصر وأخبارها، ص٢٠٠.
(١١) الطبري، ٩٥/٣.
(١٢) فتوح مصر، ص٢٠١.
(١٣) طبري ٩٦/٣.

٥- موظفو إدارة شؤون العشائر

بعد أن أنجزت العشائر العربية معظم مهمات حركات التحرير واستقرت في أمصارها، صار ترتيب أوضاعها من أكبر مشاكل الإدارة العربية المزمنة ولسنين طويلة والأمير الناجح والمقتدر هو من يستطيع ضبط شؤونها والسيطرة عليها. ولتحقيق هذا الغرض استحدثت في الإدارة العربية وظائف خاصة بالعشائر مثل:-

- عريف العشيرة

وعريف العشيرة هو القائم بأمرهم، وهو سيدهم العارف بسياسة قومه وهو دون الرئيس يتعرف الأمير منه على أحوالهم[١] فهو عين الأمير على العشيرة، والعرفاء حلقة الوصل بين الحكومة والعشائر وقد حلوا محل شيوخ العشائر وهم الذين يعدون أفراد العشيرة للخدمة العسكرية[٢].

- مناكب العشيرة

لقد أوردت المصادر معلومات قليلة عن هؤلاء وقد وصفتهم بأنهم " رأس العرفاء "[٣].

- نقيب العشيرة

النقابة وظيفة إدارية كالعرافة والنكابة، معلوماتنا عنها قليلة ورد ذكرها في لسان العرب، فالنقيب هو كالعريف على القوم المقدم عليهم وينقب عن أحوالهم، لأنه ينقب عن مناقبهم ولكن من المتفق عليه أن الوظيفة إدارية تتعلق بشؤون العشائر[٤].

٦- موظفو إدارة الشؤون المالية

تعتمد الأمور المالية في الدولة العربية على ضريبة الأرض، ضريبة الخراج، وقد تقرر إنشاء ديوان خاص يسمى " ديوان الخراج " وهو من أهم دواوين الدولة في الإدارة العربية، فهو مسئول عن تنظيم مالية الدولة ولعظم مسئوليته أسندت إليه وظيفة الإشراف على الأمراء والى بعض كبار الموظفين الماليين[٥].

وقد تركزت دواوين الخراج في الأمصار على حالها تكتب بلغات أجنبية بل أبقت الإدارة العربية حتى موظفيها من غير العرب في عصر " كانت العرب لم تزل تفضل السيف على القلم "[٦].

---

(١) الزمخشري، أساس البلاغة، ٤١٦. لسان العرب ٢٣٨/٩٢ مادة: عرف. العلي، تنظيمات البصرة، ١١٨. شعبان، صدر الإسلام، ص٦٥.
الانباري، تاريخ الدولة العربية، ص٤٧٧.
(٢) الكندي، الولاة والقضاة، ص٣٢٥.
(٣) لسان العرب ٧٧٣/٢ مادة نكب.
(٤) لسان العرب ٧٧٠/٢ مادة نقب.
(٥) فتوح مصر وأخبارها، ص٨٦.
(٦) الجهيثاري، الوزراء والكتاب، ص١٧.

وبالإضافة إلى ديوان الخراج كان هناك ديوان العطاء يكتب بلغة عربية وهو الذي أمر عمر بتدوينه وتنظيم وتوزيع العطاء فيه " الحوافز المالية " على جميع المقاتلين بالإضافة إلى وجوه الناس[١].

لقد وزع عمر أموال العطاء على الناس حسب الأولويات فكانت تأتي أسرة الرسول في رأس القائمة، ثم يأتي صحابته تبعا لقدم إسلامهم، وهكذا حتى تصل القائمة إلى النساء والأطفال بل والموالي من غير العرب ممن اعتنقوا الإسلام منذ عهد مبكر[٢].

● **حوافز العطاء**

لقد خص عمر المقاتلين الأولين بالأفضلية في العطاء وكان يوزع على الناس سنويا، تصل مبالغه إلى دورهم[٣] وقد يلجأ الخليفة إلى زيادة العطاء لمن يبلي بلاء حسنا في الجيش أو في الإدارة، والحد الأعلى للعطاء ٥٠٠٠ درهم بينما وصل أدنى العطاء إلى ٢٠٠ درهم وهو يطابق الحد الأدنى لتكاليف المعيشة آنذاك[٤] وشرف العطاء يناله من يقدم خدمة للدولة، تنال رضى المسئولين[٥].

● **موظفو دار الرزق**

الرزق يشبه العطاء أول من فرضه عمر، وكان يوزعه على الناس في كل شهر[٦] للنساء والرجال الأمراء والمماليك[٧] مادته الأساسية الغذاء خاصة الحنطة[٨] حسب حاجة الفرد للاستهلاك الشهري. وتخزن الأطعمة في " دار الرزق " يوزعها موظف يتولى هذه المهمة[٩].

ويحفظ البلاذري رواية طريفة عن الطريقة التي حدد فيها عمر رزق العائلة الواحدة " أمر بجريب من طعام فعجن ثم خبز، ثم ثرد بزيت، ثم دعا بثلاثين رجلا فأكلوا منه غذاء لهم، ثم فعل ما يعشي مثل ذلك فقال: " يكفي الرجل جريبان كل شهر، فكان يرزق الناس جريبتين كل شهر" [١٠].

● **رواتب موظفي الإدارة**

في العهد الراشدي أصبحت الوظيفة مهنة إدارية ورواتب الموظفين شهرية، أما رواتب الأمراء فلها مخصصات إضافية عالية[١١]. ويليه الشرطة ثم رؤساء مؤسسات الدواوين المالية. وإذا تقلد الموظف أكثر من وظيفة تدفع له رواتبه كاملة،

---

(١) الزبيري، نسب قريش ١٥٥. تاريخ اليعقوبي ١٤٠/٢.
(٢) الطبري ٦١٥/٣.
(٣) الطبري ٢٤٥/٤.
(٤) د. العلي، تنظيمات البصرة، ص١٥١.
(٥) الطبري ١٦٤/٦.
(٦) البلاذري، فتوح البلدان، ص٥٦٤.
(٧) سديو، تاريخ العرب ٦٨.
(٨) أنساب الإشراف ١٩١/٥.
(٩) الطبري ١٨٤/٧.
(١٠) فتوح البلدان ٥٦٤.
(١١) تاريخ اليعقوبي ٢٢٢/٢.

تدفع من بيت المال وللأمير أن يشجع موظفيه بإعطاء الحوافز لهم، كما يمنح أحياناً بعض المحظوظين جوائز ثمينة تكفيه معيشة سنين[١] .

٧- الخزينة المركزية ومواردها المالية " بيت مال المسلمين "

في العهد الراشدي انصبت في خزينة الدولة " بيت المال " ملايين، لا تعد ولا تحصى من مختلف الموارد المالية ولا تنسى أنها موارد من مدن وأقاليم الإمبراطورية الساسانية والبيزنطية ولهذا أمر عمر بإنشاء مؤسسة مالية تعتمد عليها الدولة في إيراداتها ومصروفاتها وقد تولى المهمة عدد من الموظفين في الشؤون المالية، نذكر منهم:-

مخازن بيت المال، بيده مفاتيح الخزينة المركزية[٢]

مكتاب بيت المال، مهمتهم تسجيل حساباته[٣] . بعضهم يداوم في دائرته حتى الليل على ضوء الشموع لكثرة الحسابات[٤] .

محراس بيت المال.

الموارد المالية للخزينة المركزية[٥]

١- أموال الزكاة والصدقات.
٢- أموال عقود الصلح مع المدن.
٣- الغنائم.
٤- الفيء.
٥- الجزية.
٦- الخراج.
٧- الصوافي.
٨- العشور.

٨- الرقابة الإدارية

ومن الطبيعي وقد صبت هذه الموارد المالية من مختلف الأمصار الإسلامية والتي ضاقت بها بيوت المال في مختلف الأمصار، أقول من الطبيعي أن تكون الرقابة الإدارية في غاية اليقظة فقد تفسد الثروات بعض الأمراء، من هنا كانت الرقابة بالوسائل التالية:-

---

(١) فتوح مصر وأخبارها ٢٣٥، ٢٣٦. الولاة والقضاة، ص٣١٧.
(٢) البلاذري، أنساب الإشراف، ٥٨/٥. العقد الفريد ٣٠٥/١.
(٣) الطبري ١٦١/٥.
(٤) الطبري ١٦٣/٥.
(٥) أود أن أشير إن هذا البحث واسع في معلوماته وقد أخذ حيزا كبيرا في كتب التاريخ يمكن أن يراجع فيها، بتوسع معلوماتها المالية والإدارية وبالإضافة إلى هذه المصادر فهناك مراجع: د. العلي، دراسات في الإدارة ص١٣٦. كلود كاهن: تاريخ العرب والشعوب الإسلامية، ص٢٢.
الأنباري، تاريخ الدولة العربية، ص٤٧١-٤٨٦.

• رقابة الرأي العام

كان الرأي العام في الإسلام وفي الأمصار خاصة شديد المراقبة للولاة خاصة فيما يتعلق بالثروة والمال وقد شجعهم عمر على هذا الاتجاه فقال للناس: " أيها الناس إني والله ما أبعث عليكم عمال ليضربوا أبشاركم ولا ليأخذوا أموالكم ولكن أبعثهم إليكم ليعلمونكم دينكم وسنة نبيكم فمن فعل به سوى ذلك فليرفعه إلى ..." .

ورفعت إلى عمر مباشرة معلومات عن ثروات كبار الولاة فاستدعاهم للتحقيق منهم: أبا هريرة أمير البحرين، وعمرو بن العاص، وعبدالله بن عامر، وزياد بن أبيه وإزاء هذا الثراء سن عمر " مقاسمة العمال " وأخذ من هؤلاء نصف ثرواتهم أودعها بيت المال " الخزينة المركزية "[1].

وكان اتصال الخلفاء بالناس ومعرفتهم ما يدور في الأمصار أما عن طريق وفود الأمصار إلى المدينة أو موسم الحج ، حيث يجتمع الخليفة بوجهاء الناس وعامتهم فلا يترك صغيره ولا كبيرة في المصر إلا ويسأل عنها[2] .

وبالإضافة إلى الرأي العام فقد كانت عيون الخليفة ترفع له التقارير عما يدور في الأمصار ولقد دهش سعد بن أبي وقاص وهو يقرأ أوامر وتوجيهات عمر في الحرب، وكأنه على علم بدقائق الأمر، ثم تبين لسعد أن عمر يستقي معلوماته من رجال في الجيش لا يرفعون الأخبار إلا للخليفة لأنهم " عيونه "[3] .

٩- توحيد الإدارة

إن أكبر التطورات العالمية في العصر الوسيط هو ظهور الدولة العربية الإسلامية على المسرح الدولي، دولة عظمى صاحبة القرار الرصين ورائدة التوحيد، توحيد جميع الأراضي الإسلامية في القارتين آسيا وأفريقيا بالإضافة إلى أرمينيا. وقد توفرت في الدولة، وفي الإدارة عوامل التوحيد وهي:-

• الدين الإسلامي

لقد حول الإسلام كل الشعوب والأمم والقبائل، إلا أمة واحدة وحل محل كثير من الأفكار والعقائد القديمة المنوعة، فكان من أهم عوامل التوحيد وأشملها حيث أمتد أثره إلى كافة الأرجاء بما فيها من البوادي والمدن والسهول والجبال صار جميع الناس سواسية.

• وحدة السلطة المركزية العليا

قامت الدولة على مبدأ عام واحد هو جعل كلمة الله هي العليا، سلطة عليا مركزية تهيمن على الدولة وتوجه إدارتها وتتركز هذه السلطة العليا بيد الخليفة يساعده عمليا رجال يختارهم للاستشارة وللقيادة وللإدارة، وكان كافة الخلفاء من قريش، التي

---

(١) الانباري، تاريخ الدولة العربية، ص٤٦٩.
(٢) الطبري، ٣ /١٢٠.
(٣) الطبري، ٣ / ٢٧٦.

عرف رجالها بخبرتهم في إدارة الشؤون العامة، ونظرتهم الواسعة، كما كان حول الخلفاء الصحابة الذين رافقوا الرسول وأعانوه في تأسيس دولة الإسلام وكانوا قد تشربوا بأفكار الإسلام التي تدعو إلى نظرة عالية تسمو فوق المصالح الشخصية.

- **اللغة العربية**

اللغة العربية هي لغة القرآن والفرائض في الإسلام لغة القوم الذين ظهر منهم الرسول، والخلفاء والصحابة والقادة، لغة من قاتل دفاعا عن الإسلام وأستشهد في سبيله. وبفضل ما فيها من شعر وحكم فقد كانت مستودع الفكر العربي القديم، ينهل منه العرب ما شاؤا ولذلك اعتزوا بها كما أعتز بها غير العرب فكانت بذلك من أقوى عوامل التوحيد في الفكر والإدارة والسياسة.

- **مبدأ الحرية**

العرب يعشقون الحرية، فلما أسلموا أزداد تمسكهم بها، فساعدت هذه الحرية على تعدد التيارات الثقافية والنشاط الفكري، كما أزداد التنقل بين الناس في أرض الإسلام وبذلك ظهرت على ممر الأيام أفكار ونظم ساعدت على التوحيد.



الفصل الرابع

الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية

"العصر الأموي" (٤١ - ١٣٢ هـ)

وأعلم أن معاوية كان مربي دول وسائس أمم وراعي ممالك أبتكر في الدولة أشياء لم يسبقه أحد اليها منها : أنه أول من وضع الحشم للملوك ، ورفع الحراب بين أيديهم ، ووضع المقصورة التي يصلي الملك أو الخليفة بها في الجامع منفردا من الناس وذلك لخوفه مما جرى لعلي فصار يصلي منفردا في مقصورة فإذا سجد قام الحرس على رأسه بالسيوف وهو أول من وضع البريد لوصول الأخبار بسرعة.

أبن طباطبه - الفخري في الأداب السلطانية ص١٠٦

١- الكيان السياسي للدولة الأموية

ولي الخلافة معاوية بن أبي سفيان سنة ٤١هـ ، وتتابع بعده خلفاء من أولاده، ثم من الأسرة المراونية ، ولقد نقل الأمويون حاضرة الخلافة إلى دمشق في بلاد الشام. وأصبحت الخلافة منذ أن وليها معاوية وراثيه محصورة بالبيت الأموي لا يتولاها إلا رجل منهم ، وكان هذا الحصر أمرا جديدا وتطورا ظاهرا جعل ابن خلدون يرى بأن الخلافة أصبحت ملكا أي انقلبت من الطابع الديني العالمي إلى الملك المحدود النطاق.

لقد جوبهت الوراثة في الحكم بمعارضة قوية خاصة في الحجاز ، أهل الحجاز مالوا إلى الشورى ، ولقد قاتلوا إلى جانب عبدالله ابن الزبير على هذا الأساس ، فكان أبن الزبير يدعو إلى الشورى. وإذا كانت الحجاز قد قبلت تيار الشورى فإن دمشق بقيت في هواها مع " الوراثة "[1]، فهي " دار الملك ومنزل الخلفاء "[2] صحيح أن دمشق بايعت أبن الزبير وبايعت معها معظم بلاد الشام سوى الأردن[3] إلا أن بيعتها هذه كانت بسبب فراغ المسرح السياسي في الشام من شخصية أموية قوية ، تلتف حولها بقية القوى فلما برزت هذه القوة متمثلة بمروان بن الحكم (توفي سنة ٦٥هـ) اجتاحت أمامها كل العقبات لتفرض وجودها وسلطاتها فتلاحقت الأحداث سريعة مترابطة بعد بيعه مروان بن الحكم ، ثم تقلد عبدالملك بن مروان الخلافة والذي نجح في القضاء على جميع حركات المعارضة فيما عدا الخوارج.

وفي هذا المسعى وفق عبدالملك في استخدام القادة الأفذاذ ومن أشدهم الحجاج الذي ولي العراق فأستبد به فكان مرهوب الجانب.

وقد تماسك الكيان السياسي للدولة الأموية حتى سنة ١٠٠هـ لكن عوامل

---

(١) المسعودي ، مروج الذهب ، ٩٠/٣ .
(٢) تاريخ اليعقوبي ٣٤١/٣ ، طبري ٥٠٣/٥ .
(٣) مروج الذهب ٩٣/٣ .

الضعف الداخلية كانت أقوى رغم محاولات عمر بن العزيز (٩٩-١٠١هـ) إيقاف سرعة التدهور ، الأمر الذي ساعد بني هاشم ، العلويين والعباسين على قيادة المعارضة السرية المنظمة التي أعلنت الثورة من خراسان وزحفت حتى وصلت جيوشها العراق سنة ١٣٢هـ وهزمت آخر خلفاء بني أميه مروان بن محمد في معركة الزاب المشهورة.

٢- توسيع المجال الإداري في العصر الأموي

يذكر ابن الطقطقا " كانت خلافة بني أميه قد عظمت وتفخم أمرها وعرضت ممتلكاتها "[١] وهذا التوسع شمل عدة جبهات خاصة الجبهة البحرية فقد نجح الأمويون في بسط سيادة العرب على قبرص سنة ٦٠هـ[٢] وردوس[٣]سنة ٥٢هـ ، وكريت[٤] وارواد[٥] كما نجحوا في مهاجمة صقلية[٦] وتبثوا مواقعهم في أرمينيا[٧]

ولعب القائد العربي عقبة بن نافع الدور العسكري الفذ - في تحرير المغرب العربي - ابتداء من تونس والتي بني في القرب منها مدينة القيروان كقاعدة عسكرية لحكمة. لكن الروم وحلفائهم من البربر أوقفوا زحف عقبة ثم تأمروا على حياته سنة ٦٣هـ[٨] .

وقد تابع موسى بن نصير تقدمه في المغرب فوصل إلى القيروان سنة ٨٥هـ فأستكمل تحرير المغرب برمته وصارت القيروان مركزا إداريا له تدار منها شؤون المغرب[٩] .

وبذلت عدة محاولات منذ خلافة معاوية في فتح القسطنطينية لكنها فشلت، لكن هذا الفشل ما لبث أن تحول إلى فوز عسكري ساحق في فتح بلاد الأندلس سنة ٩٢هـ.

ومن أوربا زحفت الجيوش نحو بلاد السند في الهند وكان بطل الفتوح محمد بن القاسم الثقفي - ثم توجهوا إلى بلاد ما وراء النهر فدخولها ومدوا سلطانهم حتى حدود الصين ، وكان قتيبة بن مسلم الباهلي بطل هذه الفتوحات حيث توغل في آسيا " حتى قرب من الصين "[١٠] .

توسعت الدولة العربية إلى أقصى حدودها في العصر الأموي الأمر الذي جعل

---

(١) الفخري في الأداب السلطانية ، ص٢٩ .

(٢) البلاذري ، فتوح البلدان ٢٧٩/٢ . دنلوب ، دائرة المعارف الإسلامية ٢٨١/٦ مادة قبرص.

(٣) البلاذري ٢٧٩/٢ دنلوب ، دائرة المعارف ، رودس ٢٨١/٦ .

(٤) دنلوب ، دائرة المعارف ، ٦ / ٢٨١ .

(٥) ارواد ، قريبة من بحر مرمره ، جزيرة روحيه ، بروكلمان ، تاريخ الشعوب الإسلامية ، ص٦٢ .

(٦) د. الدورتي ، تقي ، صقلية ، ص٢١ .

(٧) شترك ، دائرة المعارف الإسلامية ٦٧/٣ . مادة : أرمينيا.

(٨) أستشهد عقبة سنة ٦٣هـ ، بعد أن خاض معركة بطولية عنيفة.

(٩) تاريخ أفريقيا ، ص٦٩ .

(١٠) طبري ٥٠١/٦ ، حوادث سنة ٩٦هـ . ابن الأثير ، الكامل ١٣٥/٤ بلغ قتيبه قريب الصين إلى كاشغر قاعدة تركستان.

هذا التوسع يريك أكبر القيادات الإدارية في العالم لكن العرب وما عرفوا به من تسامح السياسة ومرونة المواقف وحرية الفكر جعلوا هذه الشعوب تلتف حولهم وتدين بالولاء لحكمهم.

لقد ضموا ممتلكات رومانية في الشمال الأفريقي وممتلكات القوط في الأندلس وممتلكات الترك في آسيا الوسطى وفي بلاد ما وراء النهر بالإضافة إلى أرض السند من بلاد الهند.

فالمسألة الإدارية هنا في غاية التعقيد وبأمس الحاجة إلى جهاز إداري متماسك وقوي يستوعب كل هذا التنوع في الحياة الإدارية لهذه البلدان كما يستوعب تنوع عادات الشعوب وتقاليدها وأعرافها وأنماط حياتها.

لقد جابه العرب صعوبات حقيقية في فتح هذه البلدان أولا وفي إدارة شؤونها المحلية والمالية ثانيا وفي ضبط الاستقرار السياسي فيها ثالثا.

لم تكن المسألة سهلة قط ، خاصة في بلاد ما وراء نهر جبحون فقد كانت هذه البلدان مجموعة إمارات ، لكل منها أميرها الخاص وإدارتها الخاصة ، مثل إمارة طخارستان ، صغانيان ، الصغد ، سمرقند ، فرغانه ، اشروسنه ، الشاش بخارس وترمذ وكاشغر وجميعها مأهولة في السكان في مدن وقرى عامرة وكثيرة وسكانها : الترك ، الصغد ، الهياطله ، الديلم مع ديانات متعددة منها الوثنية ، كالمانويه ، والزراوشتيه ، بالإضافة إلى البونية[1].

٣- توحيد الإدارة العربية في جميع البلاد

هنا تبرز أهمية القيادة واتخاذ القرارات الصعبة بعد استيعاب الظروف واختيار القرار البديل عن كل البدائل! والقرار الذي سوف يتخذ هنا في مجال الإدارة العربية لا يشمل مصنع من المصانع ولا بلد من البلدان بل يشمل إمبراطورية مترامية الأطراف سادت فيها على ممر التاريخ عدة أنظمة للحكم والإدارة ، كما تنوعت فيها الأعراف والأعراف والمذاهب والديانات واللغات والعملات فلابد من قرار يؤطر كل هذا التنوع بوحدة إدارية تشمل كل بلدان الإمبراطورية العربية قرارا يجعل كل هذه الأنماط الإدارية المحلية وبكل تنوعها نمطا إداريا واحدا وتخضع جميع البلدان إلى تعريب الإدارة وتوحيدها لغة واحدة ، وسجلات إدارية واحدة ، وسلطة مركزية واحدة ، وضرائب مالية موحدة تشمل الجميع[2].

لقد تركت الدواوين "السجلات الإدارية للدولة " في الأمصار على حالها ، تكتب بلغات أجنبية ، وحالها في ذلك حال كل المؤسسات الإدارية المحلية ، لقد تركت الدولة العربية للمراكز الحضرية والمدن المفتوحة إداراتها ونظمها السابقة بل أبقت حتى موظفيها من غير العرب[3].

---

(١) الانباري ، تاريخ الدولة العربية ، ص٤٠٤ وما بعدها.
(٢) دوفيك ، الحضارة الإسلامية ، ص٤٢ .
(٣) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، ص٢٠٢ .

لكن بعد أن أستكمل العرب مجدهم العسكري ، تفرغوا لتوحيد المجال الإداري الكبير ، بتعريب جميع الدواوين وصك جميع النقود باللغة العربية وتحويل جميع الموظفين الأعاجم تدريجيا إلى تعلم اللغة العربية واستخدامها في سجلاتها.

وبذلك : " أنتقل العرب من غضاضة البداوة إلى رونق الحضارة ومن سذاجة الأمية إلى حذق الكتابة "[١] .

إن هذه التدابير الإدارية التي أتخذها عبدالملك قد استهدفت نشر لواء العروبة والإسلام على نحو واسع مما تم في عهد معاوية ، لقد نظر عبدالملك في لغة الإدارة الرسمية فوجد أجهزة الدولة بين أيدي موظفين نصارى وزراد شتيين، ولن يزول هؤلاء الإداريون إلا بعد حقبة طويلة من الزمن لكن سيدهم أراد أن يتفهم كيف يتدبرون الشؤون الإدارية؟

ولا يمكن حل جميع المسائل التي جابهت الإدارة الأموية في عهد خليفة واحد، ومن هنا كان التطور في المؤسسات الإدارية قد أستمر طيلة عهود الخلفاء الذين تعاقبوا على رئاسة الدولة بعد عبدالملك بن مروان وهذا ما سوف نتناوله في الصفحات القادمة.

٤- التنسيق والتنظيم بين مركز القرار "العاصمة" والأطراف "الأمصار"

خلقت القيادة الأموية ، ديناميكية جديدة في الإدارة وذلك من خلال التنسيق بين المعلومات والمساءلة واستثمار العلاقات الإنسانية "أو الموارد البشرية".

وعلى الرغم من وجود القيادة المركزية في دمشق فإن القيادة التالية في التسلسل الهرمي قيادات الحكام في الأمصار أقدموا على سلسلة من الإجراءات الإدارية كان يربط بعضها ببعض رباط قوي ، برغم أن السيطرة والقيادة المركزية ظلت قائمة تراقب ما يجري من بعيد وباستمرار ، وقد نجحت في إعطاء تلك القيادات القدرة على المناورة مما أعطاهم قدرا أكبر من المرونة. مع أن هذه السياسة الإدارية كانت تتطلب وسائل اتصال ومعلومات بين العاصمة " مركز القرار " و "الأمصار" الميدان الفعلي للتنفيذ.

إن ظهور الدولة العربية في العصر الوسيط خلق اقتصادا للعالم آخذا في التغيير المستمر ، والوحدة السياسية التي استمرت لمدة أكثر من ٢٠٠سنة أخذت تخلق وحده في السوق ، وحده في الاقتصاد الإسلامي ، هذا التغير شمل على نحو سريع للغاية الدول المجاورة في اتجاه التعايش الخاص بهذا العالم الجديد.

لقد كان لخطوة تعريب النقود وتعريب السجلات الإدارية والكوادر الإدارية القديمة فرصة ذهبية للإدارة الأموية أن تعمل بديناميكية جديدة ، ديناميكية من يعرف كل شيء في الجهاز المالي وإذا كانت النقود الحديثة قد اخترقت العالم بأسره في أقل من قرن وأحدثت تغييرا شاملا في حياة الناس وتطلعاتهم فيمكننا أن نفترض في اطمئنان أن المعلومات يمكن أن تتوغل في أي مكان. أن المعلومات " تعني نوعا جديدا من الإدارة "[٢] فهي تتحرك في كل مكان وتنتشر آثارها في كل مكان.

---

(١) ابن خلدون ، المقدمة ، ص٤٣٢ .

(٢) دراكر ، الإدارة للمستقبل ، ص٤٩٩ .

وقد تسأل هل ثمة صلة بين الإدارة العامة في العهد الأموي والإدارة الحديثة التي يتحدث عنها دراكر ، وأنا أقول لك ما قاله المثل الفرنسي ، أنه نفس النبيذ ولكن بقوارير جديدة وأعيد وأكرر ما قاله دنكان : " الرحلة طويلة ، ولكن المسار مشوق ومثير والذين سيستمرون سيحصلون على ادراك أعمق للتراث الذي يستمد منه المديرون في يومنا هذا ما يحتاجون إليه ، ومعرفة أفضل ببدايته وسيدركون كم هو صغير ذلك القدر من الإدارة هو فعلا جديدا ، وإلى أين يحتمل أن تمضي بنا كل هذه الأفكار في الإدارة. أنا لست واحدا من أولئك الذين يعتقدون أنه لا جديد تحت الشمس ولكن سوف يتضح لنا تماما أن الكثير مما يعرض على أنه جديد وفوري لا يعدو على أن يكون امتدادا لأفكار طورت في مكان وزمان آخرين. إن الكثير مما هو صحيح ليس جديدا والكثير مما يقال إنه جديد ليس صحيحا فعلينا أن نكون حذرين وعلينا أن نتسم بالموضوعية في تقييمنا كل شيء من هذا "[1] .

ثم يقول دنكان أن ما ورثناه عن الأسلاف أعظم مما خلقه تيلور ومايو إنه يفوق ذلك من حيث أن تراثنا وقيمنا هي التي تجعل استمرار التقدم أمر ممكنا[2] .

وأنا أدرك كما تدرك أنت أن دنكان يقصد ما خلفه أسلافه من اليونان والرومان فلماذا لا نلتفت بالدرس والتمحيص بما خلفه أسلافنا في الإدارة العامة يوم داروا إمبراطورية كبيرة وأكبر بكثير من الإمبراطورية الرومانية واليونانية.

إن الدراسة المتمعنة في التاريخ العربي الإسلامي وفي العهد الأموي منه يدرك عظمه ذلك المعمار الإداري للحكومة الأموية. والتي قادت ووجهت من دمشق كل هذه الأقاليم فلنتأمل قيادتها !؟ ولنبدأ بالدواوين " السجلات الإدارية ".

فقد أوجدت مؤسسة الدواوين طائفة من الموظفين المتخصصين تشبه الطبقة الاجتماعية المغلقة والدائمة ، بينما بتغير الخلفاء والأمراء باستمرار. لقد دونوا بالتفصيل كل ما يتعلق بحسابات الدولة وماليتها وفق أصول تقنية لا يعرفها إلا الكتاب مما يضمن لهم احتكار الوظيفة والهيمنة على الشؤون المالية والحسابية للدولة.

صار هؤلاء الكتاب وسجلاتهم " روح الإدارة العربية " والطاقة التي تسير بموجبها مكنة الدولة لضبط الإيرادات والنفقات معا ولمكانتهم هذه ارتقوا في السلم الإداري الهرمي للحكومة الأموية إلى مرتبة الوزير ، فالكاتب في العصر الأموي يوازي الوزير في العصر العباسي ومن طبقة الكتاب هؤلاء أنبثق " نظام الوزارة " في العصر العباسي ولعب الدور الأساسي في الإدارة العامة.

---

(١) دنكان ، أفكار عظيمة في الإدارة ، ص٢٦ .
(٢) أفكار عظيمة في الإدارة ، ص٣١٢ .

٥- الدواوين " الجهاز الإداري للحكومة "

- ديوان الخراج

من أهم دواوين الدولة أن لم يكن أهمها جميعا فهو مسئول عن تنظيم مالية الدولة فيما يختص بشؤون ضريبة الأرض ولعظم أهمية هذا الديوان أسندت وظيفة الإشراف عليه إلى الأمراء[١].

- ديوان الخاتم

ورث معاوية من البيزنطيين إدارة قابلة للحياة والتطور في بلاد الشام ، نجح بمهارة متقنة بتحويل مؤسساتها إلى جهاز إدارة إمبراطورية ولم تكن المهمة سهلة ولم يكن هناك ما يكفي من العرب المدربين تدريبا ملائما تتسلم وظائف الجهاز المعقد لكن المحاولة استمرت بنجاح وعلى الأسس ذاتها سار عبدالملك بن مروان.

وفي نطاق هذه السياسة قام معاوية بإنشاء ديوان الخاتم[٢]وهو أول من أتخذه[٣]، يشرف عليه موظف يقوم بنسخ أوامر الخليفة وإيداعها هذا الديوان " فإذا صدر توقيع من الخليفة بأمر من الأمور أحضر التوقيع إلى ذلك الديوان وأنبثث نسخته فيه وحزم بخيط وختم بشمع بخاتم صاحب رئيس الديوان "[٤] .

- ديوان الصدقة

يتولى هذا الديوان الإشراف على توزيع أموال الزكاة على مستحقيها وفق أحكام الشريعة[٥] .

- ديوان الطراز

يشرف هذا الديوان على معامل الدولة ومصانعها المختصة بنسج الألبسة والأقمشة التابعة للمؤسسات الإدارية المختلفة.

- ديوان الرسائل

هذا الديوان من أهم دواوين الدولة في الإدارة يهتم بأمور البريد[٦] فيشرف على الرسائل المتبادلة بين رئيس الدولة في دمشق والأمراء والعمال في الأقاليم وكان المسئول عن هذا الديوان أحد أفراد الأسرة الحاكمة لعظم أسراره وخطورة معلوماته[٧] .

فمهمة الديوان هذا مهمة " الرقابة الإدارية " وصاحب الديوان أو أحد موظفيه قد يتولى مهمة التحقيق أو التفتيش الإداري في مدينة من المدن ، كبخاري في آسيا الوسطى ، يدقق كل الحسابات ولا يرفع تقريره إلا إلى الخليفة.

---

(١) فتوح مصر وأخبارها ، ص٨٦ .
(٢) الفخري ، ص١٠٧ .
(٣) الجهشياري ، الوزراء والكتاب ، ص١٥ .
(٤) الفخري ، ص١٠٧ .
(٥) الجهشياري ، ص٣٨ .
(٦) الجهشياري ، ص٣٨ .
(٧) أبن خلدون ، المقدمة ، ص٤٣٦ .

وقد يستدعي الخليفة أحد العمال إلى دمشق ومعه نخبة من وجوه البلد يسألهم عن عاملهم فيعطون رأيهم بحرية يعقب عليها الخليفة بقوله : " أسمع ما تقول فيك رعيتك "[1].

الإدارة الأموية مركزية ولامركزية ، كيف يحل هذا الأشكال ، هي مركزية في قنوات الاتصال والمعلومات بين رئيس الدولة في دمشق والحجاج في الكوفة لكنها لامركزية بين الحجاج أمير البصرة وبين مختلف العمال الذين ولاهم على مختلف الولايات والأقاليم والمدن.

هؤلاء أغلبهم من أهل البلاد المفتوحة هم أعرف سكانها بأوضاعها من هنا ، أعطتهم الإدارة العربية حرية الحركة والتعامل مع المستجدات بغرض الاستقرار الإداري والسياسي. مع هذا فهؤلاء معرضين أحيانا للمسائلة أمام الخليفة مباشرة عن طريق المحكمة الإدارية التي سمتها المصادر " محكمة المظالم ".

٦- محكمة المظالم "المحكمة الإدارية"

ويسميها بعض المؤرخين " المحكمة الإدارية "[2] أو " مجلس الدولة " وهي من أعظم ما نظمته الإدارة العربية لسماع شكاوى الناس وظلاماتهم.

في الشريعة الإسلامية أن الله لا يظلم أحدا هو تعالى : " لا يظلم مثقال ذرة "[3] لكن الناس يتظلمون مع بعضهم وقد أوجدت الحكومة سلطة القانون لتحكم بموجبه بين الناس ، وعينت مجموعة من الموظفين لتطبيق القانون والحكم في منازعات الناس بمقتضى أحكامه منهم : الخليفة ، الوزير ، الأمير ، القاضي ، صاحب الشرطة ولكن السؤال هنا ما العمل لو أوقع هؤلاء الظلم في الناس ؟ لمن الشكوى هنا؟ ومن يرفع الظلم الذي وقع ؟

في تاريخ العرب ظهرت مؤسسة إدارية تلبي هذه الحاجة ، وقد ظهرت وتنامت ثم تكاملت في العصر الراشدي والأموي هذه المؤسسة كانت تنظر في شكاوى الجماهير من رجالات الإدارة في الدولة وحتى من رئيس الدولة نفسه ، أو أحد أفراد أسرته والمقربين إلى قلبه ومن هم تحت حماية خيمته[4] والمعلومات تؤكد إن الإمام علي أعطاها جل اهتمامه ، فقد أمر بتشييد غرفة فيها شباك حديد، يرمي فيها الناس عرايضهم من خلال النافذة ، يدخلها بنفسه ليلا يقرأ المظالم ويحكم فيها[5] ولكنه لم يحدد يوما معينا للنظر في هذه العرايض وأنا له ذلك!.

---

(١) فتوح مصر وأخبارها ، ص٨٦ .

(٢) Schacht , An Introduction to Islamic Law p. 220

(٣) راجع المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم ، ص٦٢٠ ، مادة : يظلم.

(٤) الطبري ٣٨/٧ حوادث سنة ١٠٦هـ . الماوردي ، الأحكام السلطانية ، وهو أحسن من درس هذه الحكمة ، ص٧٥ وما بعدها.

(٥) المقديري ، الخطط ٢٥٧/٢ . الخطيب ، تاريخ بغداد ٣٠٩/٩ .

في العهد الأموي ومنذ خلافة معاوية نشطت الحكومة للنظر في حاجات النـاس وشكاويهم ، وكان شعار معاوية وهو ينظر في مثل هذه المظـالم "أنصفوهـم"[1] ولقـد وظف البريد لمهمة حمل رسائل الناس إليه يقرأها بنفسه كمـا عيـن موظفـا خاصـا بالعشائر يتجول في مجالسهم يسجل حاجاتهم ومطالبهم وشكاويهم من الموظفيـن ثـم ترفع إليه[2] .

أما عبدالملك بن مروان فقد خصص لها يوما معينا في كـل أسـبوع يجلـس مجلس المظالم ، يقرأ العرايض ويستمع لهموم الناس وشكاويهم من إدارة موظفيه فـي أجناد الشام والعراق ، ويصدر فيها حكمة الفوري[3] وإذا شكل عليه حكما قضائيا أحالـه إلى قاض مختص يشاركه مجلسه هذا بالإضافة إلى مجموعة من العلماء والفقهاء.

نحن واثقون أن العمل في مثل هذه المؤسسة " محكمة المظالم " أستمر طيلـة العهد الأموي وأعطى زخما خاصا في خلافه عمر بن عبدالعزيز الـذي " نـدب نفسـه للمظالم فردها وأعادها ، راعا السنين العادلة "[4] وقد صب جام غضبـه علـى مظـالم أسرته فأعاد إلى الناس كل ما أخذوه من مال أو عقار وأرض[5] وهو يردد مع نفسـه " أخاف حسابا شديدا " حساب الله ! والطريف أنه أعطى المتظلمين نفقـات السـفر مـن أماكن سكناهم حتى وصولهم دمشق[6] .

وكان البعض من الناس ينتظر موسم الحج ليعرض ظلامته على الخليفة هنـاك قريبا من بيت الله ولدينا أكثر من رواية تشير إلى أن بعضهم أعترض الخليفة وهو فـي طريق الحج ليقول له : أسألك الله وبحرمة هذا البيت والبلد الذي خرجت معظما لحقـه إلا رددت علي ظلامتي!.

فيرد عليه الخليفة : أي ظلامة ؟

قال : داري غصبت[7] .

وحكم الخليفة يصدر مكتوبا برقعة أي بهامش موجز مختصر كأن يكـون ردوا إليه داره ! فينفذ القرار فورا !

٧- خدمات الإدارة العامة في المدينة الإسلامية

الإسلام دين المدينة ، نشأ في مدينة مكة وأنتظم في دولته فـي يـثرب وقـد ظهرت المدن في البداية كمواقع حربية ثم تطورت كحاضرة مدنية أو تجارية وقد قسمت المدن إلى خطط تسكن كل قبيلة في خطتها.

---

(١) مروج الذهب ٢٥/٢ .
(٢) تاريخ أبي زرعه الدمشقي ، ص١٠٢ .
(٣) مقدمة ابن خلدن ، ص١٠٨ ، الخطط ٢٥٧/٢ .
(٤) النويري ، نهاية الأرب ٢٦٩/٦ .
(٥) القرافي ، الأحكام في تمييز الفتاوي عن الأحكام ، ص٤٥ .
(٦) تاريخ أبي زرعه الدمشقي ، ص١٣٠ .
(٧) الطبري ، ٣٨/٧ .

وتعتبر مدينة البصرة من أوائل المدن في الإسلام أختطها عتبة بن غزوان سنة ١٦هـ بناء على أوامر عمر بن الخطاب بني المسجد ثم دار الإمارة ، ثم أمر ببناء خطط المدينة وكان لكل حي مسجده وسوقه ومقبرته " الجبانة ".

وشرع الناس في البناء بناء دورهم من اللبن والآجر حتى اتسعت المدينة وشرعت إليها ترع الماء من شط العرب وبعد خمسين سنة بلغ سكانها ٢٠٠,٠٠٠نسمة من العرب و١٠٠,٠٠٠من غير العرب وقد أصبحت مركز إداري وتجاري وحربي وفكري " سوق المربد ".

كما بنيت مدينة واسط وسطا بين البصرة والكوفة وقد تم البناء سنة ٨٣هـ على جانبي دجلة في البداية أسس الحجاج مسجده وقصره ذات القبة الخضراء .

أما الرصافة فقد بناها هشام بن عبدالملك (١٠٥-١٢٥هـ) وكان مولعا بالمواقع الصحراوية والعناية بها وموقع المدينة في البادية على بعد ٤٢كم إلى جنوب الرقة على الفرات وقد جدد سورها ومبانيها وكان يتردد إليها.

القيروان بنيت سنة ٥٠هـ ، أسسها عقبة بن نافع ، مدينة محصنة ومركز لعملياته الحربية في الشمال الأفريقي وخط خلفي لجنده أمام هجمات الروم وحلفائهم من البربر وهي قريبة من تونس الحالية. وقد أستمر العمل فيها خمس سنوات (٥٠-٥٤هـ).

لقد واجهت الإدارة العربية معضلة تخريب الروم للمدن باستمرار وقد حفظ لنا البلاذري قائمة كبيرة ومعلومات غزيرة عن المدن التي دمرت فأعاد الأمويون تعميرها وإسكان الناس فيها ومرابطة الجند في معسكراتها لحمايتها من العدو[١].

وهناك مدن جديدة استحدثت لسكن الجند والناس نذكر منها الرمله بفلسطين[٢]ومسلميه[٣]والمحفوظة[٤] والمحروسة في الهند[٥]وشيراز بطرستان[٦] والرصافه في الشام[٧] والموصل في العراق[٨] وإذا كانت نفقات واسط وحدها بلغت (٤٣) مليون درهم ، فما هي نفقات بناء وتعمير المدن الأخرى ؟.

ولا أريد الكتابة عن العمارة الإسلامية وأشهر مدنها ولكن أريد أن أشير إلى الخدمات التي وفرتها الإدارة العامة للمدينة الإسلامية وأساس الإدارة هو الخدمة.

---

(١) شمل التعمير مدن : حلوان وحمص وعكا ودمشق وصيدا وعرفه وجبيل وبيروت واللاذقية وجبله وأنطرسوس ، ومرعش ، وسلوقيه ، وسلميه ، البلاذري ، فتوح البلدان ، ص٤٠ وما بعدها. وهذه الظاهرة تفند مقولة ابن خلدون وما كتبه عن المدن الإسلامية في الفصل الخاص: إذا حل العرب في مصر من الأمصار أسرع إليه الخراب (المقدمة – ٢٢٠).

(٢) البلاذري ، فتوح البلدان ، ص١٧٠ .

(٣) البلاذري ، ص٥٤٣ .

(٤) البلاذري ، ص٥٤٣ .

(٥) ن م ، ص٥٤٣ .

(٦) ابن حوقل ، صورة الأرض ، ص٢٤٦ .

(٧) البلاذري ، ص٢٢٢ .

(٨) البلاذري ، ص٤٠٦ .

• **الإشراف على السوق**

كان من أثر توسع نطاق الإدارة في العهد الأموي أن ازدهرت الحياة الاقتصادية فنشطت التجارة وكثرت فرص العمل للناس كما كثر أهل الحرف واتسعت الأسواق لتلبي حاجات الناس ومشترياتهم.

وكان لابد أن تشرف الدولة على الأسواق كمرافق حيوية ذات صلة بمعاش الناس وأرزاقهم من خلال وظيفة "العامل على السوق"[١] الذي تولى مهمة الإشراف على حياة السوق وعمل أهل المهن والحرف فيه ، يراقب الأوزان وعمل أهل الصيرفة "الجهابذه" وطبيعة وطرق عمل المواد الغذائية وتصنيعها للحيلولة دون الغش فيها[٢] كما أن له سلطة الحكم في الخلافات التي تنشأ بين أهل الحرف[٣] .

والأمير في المصر هو الذي يعين العامل على السوق وتسمى وظيفته "الألوية على السوق"[٤].

دار الرزق "دعم الأسعار"

نقصد بدار الرزق بناية كبيرة تشيد لخزن الحبوب التي توزع شهريا "أرزاقا" على المقاتلين وعوائلهم وبقية الناس. ويرجع تاريخه إلى زمن الخليفة عمر ، غير أن زياد بن أبيه بنى دارا كبيرة لهذا الغرض وعين موظفا عليها. من اختصاصاته أن يشرف على استلام الحبوب وتنظيم توزيعها الشهري وما يتصل به من أعمال. وقد قامت مثل هذه المؤسسات الاقتصادية في جميع الأمصار.

مياه الشرب[٥]

نظمت الإدارة المحلية "البلديات" توزيع مياه الشرب على السكان عن طريق الآبار كما أن بلاد فارس وزعت المياه من الصهاريج والعيون[٦] وهناك الاسبله التي توزع الماء مجانا.

• **الحمامات**

في المدن العربية يوجد حمام عام للرجال وآخر للنساء[٧] والحمامات وضعت تحت أشراف حكومة المدينة وإذا أراد أحدهم بناء حمام عام أخذ موافقتها[٨] .

---

(١) الشافعي ، الأم ٤/٤٠٥ ، وكيع ، أخبار القضاة ٣٥٣/١ .
(٢) ابن الاخوة ، معالم القرية في أحكام الجسد ، ص١٤٣ .
(٣) ن م ، ص٣٠ .
(٤) أخبار القضاة ٣٥٣/١٥ .
(٥) راجع عنها : المقدسي ، أحسن التقاسيم ، ص٣٢٠ وما بعدها.
(٦) ياقوت ، معجم البلدان ، ٤/١٥٠ .
(٧) عن حمامات مصر راجع خطط المقديزي ١٢٠/٢ . وفتوح مصر وأخبارها ٨٢ . وعن حمامات الطرق فتوح البلدان ٤٣٤ . وكانت أرباح أحد الحمامات في البصيرة (١٠٠٠درهم) في اليوم وعن حمامات طبرية راجع الاعلاق النفيسة ٣٢٧ .
(٨) فتوح البلدان ، ص٤٣٤ .

•**الكتاتيب**

انتشرت الكتاتيب بانتشار المساجد ، مهمتها تعليم الأولاد القراءة والكتابة ويشرف عليها " العامل على السوق "[1].

•**الخانات والفنادق**

وهي تنتشر في الطرق الخارجية لخدمة المسافرين والتجار فيها يخزنون سلعهم ويعقدون صفقاتهم.

•**دور الضيافة**

وجدت في بعض المدن " دار للضيوف لمن يرد المدينة من الآفاق ، وقد أمر بتشييدها عمر[2] أما عثمان بن عفان فقد أتخذ للاضياف "منازل"[3] ومثله فعل عمر بن عبدالعزيز[4] .

٨- إدارة الأقاليم والإدارة المحلية

إن معظم الأقاليم التي ضمت إلى الدولة الجديدة كانت تابعة من قبل إلى إحدى الدولتين الساسانية والبيزنطية اللتين كانت لكل منهما نظم متعددة وأساليب إدارية منوعة استقرت بعد مدة طويلة من الزمن ومن خلال تجارب كثيرة ، وكانت في كل منهما مجتمعات متعددة ذات أعراف محلية وتقاليد خاصة يسيرون عليها لملاءمتها مصالحهم وأوضاعهم.

ضمت الدولة الإسلامية بعض هذه المدن وأجزاء من هذه الأقاليم بمعاهدات أو عهود أبرمها معها القواد المسلمون[5] وضمنوا بموجبها حقوقا لمن عاهدوهم ووافقوا على شروط تطبق عليهم.

ولدينا قائمة طويلة من عقود الصلح هذه مع أهل الحيرة وبانقيا وأهل الأنبار ورامهرمز وسجتان وأهل مصر وتونس والأهواز والخزر وصلح أذربيجان[6]

---

(١) ن م ٥٨٣ .

(٢) يعقد الصلح قائد الجيش ، ولكن صلح مدينة شهرياج ، عقده عبد مملوك ، كتبه لهم مع الأمان ورمى به إليهم في سهم ، فلما أراد العرب محاربتهم صاحوا : هذا أمانكم فرفض بعد الجند قبوله لأنه من عبد ، وكتبوا بذلك إلى عمر فأجابهم : أن العبد المسلم من المسلمين ذمته كذمتكم فلينفذ أمانة ، فأنفذناه (فتوح البلدان ٣/٤٨١).

(٣) فتوح البلدان ٢٩٧ .

(٤) ن م ٢٩٩ .

(٥) فتوح البلدان ، ٤٠٠ .

(٦) فتوح البلدان ، ٤٠٢ .

وطبرستان[1] وكابل[2] وكرمان[3] ومرو[4] وتفليس[5] وجرجان[6] .

هذه عهود الصلح مع بعض المدن والمقاطعات فرضت فيها الحقوق والواجبات لكن هناك مدنا أخرى فتحت عنوة بحد السيف كان فيها للقواد الحق المطلق في فرض أي مبالغ يشاؤون عليها ولابد أن ما فرض عليها كان أكبر مما فرض على المدن السالفة الذكر التي بادرت إلى عقد الصلح مع العرب.

فالنظام المالي والإداري الذي طبقه العرب في العهدين الراشدي والأموي كانت تقرره ظروف الفتح وأحواله كما تقرره القابليات المالية للبلاد المفتوحة وكثيرا ما أدخل المسئولون بعض التعديلات على الإجراءات المالية والإدارية في هذه البلاد أو تلك لتلائم الظروف المستجدة والمستوى المعاشي للسكان. لقد كونت هذه الأموال أحد روامد " نعم الله التي لا يحصيها عدد "[7] انهالت على العرب يوم كانوا تحت خيم من ظلال السيوف نسيجها.

لقد اقتضت المصلحة العامة إبقاء كثير من النظم والممارسات الإدارية التي كان معمولا بها بعد أن استقرت خلال تجارب طويلة عبر أزمنة مديدة وكان الناس قد تقبلوها وألفوها لأنها تنظم حياتهم وتيسر استقرارهم ورفاهم.

وكان الخلفاء يهتمون بالإشراف العام والتوجيه دون الانشغال بالجزئيات اللامتناهية من تفاصيل إدارة هذه المدن والأقاليم وبذلك أبقت المراكز الإدارية وتركت للأقاليم والمدن المفتوحة (صلحا أو عنوة) السير على نظمها وإدارتها السابقة مادامت لا تمس أمن الدولة ولا تعارض أسس الإسلام وسيادته فبقيت أمور الجباية المالية وصك النقود بين الأعاجم الذين ظلوا يسيرون تبعا لتقاليدهم القديمة ويستعملون لغاتهم الأعجمية في دواوين المالية والجباية حتى عربت الدواوين في خلافة عبدالملك بن مروان مما نشر اللغة العربية في أعمال الإدارة ، صارت اللغة العربية هي : اللغة الإدارية. ولكن ظل الأعاجم يعملون في الدواوين ويحفظون بثقافتهم القديمة ويتبعون

---

(١) ن م ٤١٤ .

(٢) ن م ٤٨٩ .

(٣) اليعقوبي ، تاريخ البلدان ٢٨٦ .

(٤) الطبري ، تاريخ الطبري ٣٣/٤ .

(٥) فتوح البلدان ٢٣٨ .

(٦) ن م ، ٢١٣ .

(٧) هذه العبارة لعمر بن الخطاب يدعو العرب لمواصلة الجهاد لفضل الله عليهم ونعمه (طبري ٢١٧/٤).
لقد أوردت عهود الصلح مع المدن التي دخلها العرب صلحا. وأخرى دخلوها عنوة وقد دفعت هذه المدن جميعها أموالا طائلة ، شكلت أحد روافد مالية الخزينة المركزية " بيت المال " وكانت هناك روافد أخرى مثل أموال الصدقات (راجع ما كتبه عنها : شاخت ، دائرة المعارف الإسلامية ٣٥٦/١٠ مادة : زكاة) وأموال الغنائم حيث كتب عمال الوليد بن عبدالملك ، كتبوا إليه : أن بيوت الأموال قد ضاقت من مال الخمس ، فكتب إليهم أن ابنوا المساجد (فتوح مصر ١٣٢) ، وأموال الجزيه (بكر ، دائرة المعارف الإسلامية ٤٥٥/٦ ، مادة : جزيه) والخراج (راجع قائمة خراج المدن في خلافة معاوية عن تاريخ اليعقوبي ٢٢٠/٢ والصوافي والعشور (الانباري ، تاريخ الدولة العربية ٥٥٠).

أساليبهم القديمة في العمل. وظل أهل المدن وأفراد المجتمعات يسيرون على أعرافهم ونظمهم في معاملاتهم الخاصة.

والواقع أن ترك الإدارة المحلية بيد أهلها كان ذا فائدة كبرى للإدارة العربية فقد ساعدت السلطات المركزية على التخلص من كثير من المشاكل والخلافات مع أهل البلاد المفتوحة حيث صارت مثل هذه المشاكل والخلافات محلية تقوم بين المدن ورحال منها وينصب التذمر من سوء تطبيقها على أناس من أهل البلاد ممن يضطرون إلى معالجته بأنفسهم[1].

ومن أوضح مظاهر إبقاء العرب التنظيمات القديمة دون تبديل أساسي هو احتفاظهم بالتقسيمات الإدارية وأسمائها دون تبديل يذكر ، ففي العراق مثلا بقيت أسماء التقسيمات القديمة وهي : الاستانات ، والكور ، والفساسيج ، كما بقيت التقسيمات القديمة في العرب.

أن بقاء هذه التقسيمات الإدارية يحملنا على الاستنتاج بأن رجال الإدارة العربية تركوا تفاصيل الإدارة والوظائف الإدارية في المراكز التي لم يقطنها العرب بيد الموظفين المحليين مع احتفاظهم بحق الإشراف والتبديل وهو حق واسع نظريا ولكننا نشك أنهم استخدموه بقياس واسع.

وكان موظفو المالية ينظرون في جباية الضرائب في المدينة كما كان كل مركز إداري رئيسي مسئولا عن جباية ضرائب الريف التابع لذلك المركز وأغلبية موظفي الضرائب وخاصة صغارهم كانوا يؤخذون من المنطقة المحلية وقد ساعد هذا على بقاء هذه المناطق منتعشة وخفف العبء عن الحكومة المركزية وقوى السلطة بين الريف والمدينة ولكنه أبقا العاصمة " الحاضرة " بمعزل عن الأقاليم وقد تمتعت هذه الأقاليم بشيء من الحكم الذاتي.

وكلمة ختامية في هذا المبحث أشير فيها إلى أن عمل المشرفين على الإدارة العربية وعلى دواوينها "سجلاتها" كان منصبا بالدرجة الأولى على التطبيق العملي على أرض الواقع ، والممارسات الإدارية دون الأبحاث النظرية ولذلك ظلت الواقعية هي السمة الواضحة في الإدارة الإسلامية وتطلب معرفتها دراسة هذه الممارسات العملية وجمع أخبارها المشتتة في ثنايا الكتب التاريخية التي دونت ما تم فعله على الأرض وسكانها.

ولا نتفق مع كلود كاهن أن حكم الأمويين في الأطراف " ظل باستمرار حكما حفيف الوقع ، مهلهل الإدارة ، يتيح لعمال الأقاليم المحليين أن يتمتعوا بقسط كبير من الحكم الذاتي "[2].

---

(١) د. العلي ، دراسات في الإدارة ، ١٥٥ ، برنارد ، لويس ، السياسة والحرب ، الفصل الرابع من كتاب: تراث الإسلام ، ج١ ، ص٢٢٩ . وهو من أمتع ما كتب عن سياسة العرب في الإدارة وفي السياسة والحرب.

(٢) تاريخ العرب والشعوب الإسلامية ، ص٤٤ .



الفصل الخامس

الإدارة العامة في الدولة العربية الإسلامية

العهد العباسي "١٣٢ - ٦٥٦ هـ"

١- الكيان السياسي للعباسيين:

يصف ابن الطقطقا الدولة العباسية فيقول: وأما الدولة العباسية فلم تبلغ طاعة الناس لها ما بلغت هذه الدولة مع أن مدتها طالت حتى تجاوزت خمسمائة سنة، ومملكتها عرضت حتى أن بعضهم جبا معظم الدنيا. فأما أوائلهم فيجبوا شطرا صالحا من الدنيا وقويت شوكتهم كالمنصور والمهدي والرشيد والمأمون والمعتصم والواثق والمتوكل والمعتمد .. مع ذلك لم تكن دولتهم تخلو من ضعف ووهن من عدة جهات، منها امتناع الروم عليهم وقيام الحرب بينهم وبين ملوكها النصارى كل سنة .. ومن أسباب الوهن الواقع في دولتهم خروج الخوارج " المعارضة " في كل وقت مع خليفة حتى كان الرعية لا ينامون في بيوتهم آمنين. ولا يزالون يتوقعون الفتنة والحرب .. وأما أواخرهم أعني أواخر الخلفاء العباسيين فضعفوا غاية الضعف حتى عصت تكريت عليهم.

وكان ملوك الأطراف مثل ملوك الشام ومصر والموصل يحملون إليهم في شيئا على سبيل الهدية والمصانعة ويطلبون منهم تقليدا بولاية بلادهم بحيث يتسلطون بذلك على رعيتهم ويوجبون عليهم طاعتهم بذلك السبب .. ولم يكن للخلفاء في هذه البلاد والأطراف سوى السكة والخطبة.

وأنا أوجز الكيان السياسي للدولة العباسية في الإشارة إلى أنها أعلنت سنة ١٣٢هـ في الكوفة حيث بايع الناس أبا العباس السفاح أول خليفة للعباسيين. وقد نظروا إلى الخلافة " رئاسة الدولة " وكأنها كما اعتقدوا " ميراثنا من نبينا " أما الحكم فقد رجع إلى " نصابه في أهل بيت النبوة "[١].

لقد قوى الجانب الديني للخلافة فلم يكن الخليفة العباسي حاكما للدولة فحسب بل ممثلا للشريعة ومطبقها مؤكدا ذلك بلقب الإمام، والمنصور الذي ثبت الدولة، وضبط المملكة ورتب القواعد الإدارية فيها، كان أكثر الخلفاء وضوحا وصراحة في السياسة الجديدة للدولة " إنما أنا سلطان الله في أرضه أسوسكم بتوفيقه وتسديده وأنا خازنة على فيئه أعمل بمشيئته "[٢].

وكما الحال في العصر الأموي ألغت الخلافة العباسية مبدأ الشورى وطبقت نظام الوراثة في الحكم، فعطلت بذلك حق الأمة في الانتخاب ولم يبق للشعب إلا المبايعة على الولاء والطاعة وبذلك مهدوا الطريق لأضعاف الخلافة نفسها والسماح للقوى الغريبة (الفرس، الترك، الديلم، السلاجقة) أن تفرض سيطرتها على مقاليد الدولة والإدارة.

---

(١) الدينوري، الأخبار الطوال، ٣٨١.

(٢) ابن الأثير الكامل ٣٢٦/٤.

لقد بدأ الضعف في خلافة المعتصم الذي أنتقل من بغداد إلى الحاضرة الجديدة "سامراء" هو وجنده الأتراك وقد بدأ منذ هذا التاريخ سيطرة الجند الترك خاصة فترة أمير الأمراء (٣٢٤هـ - ٣٣٤هـ) الذي تعهد بدفع رواتب الموظفين مقابل السيطرة على الدولة وشؤون الإدارة.

وطيلة المرحلة البويهمية الديلمية (٣٣٤هـ - ٤٤٧هـ) أصبحت الخلافة تحت النفوذ الديلمي المباشر ولم يجرأ الخلفاء الخروج على دائرة نفوذهم فتدهورت الإدارة حتى صار بيع الوظائف أمرا ميسورا ومقبولا. أن سيطرة البويهيين على السياسة العليا للدولة تمت بتخويل رسمي من الخليفة نفسه ، لقد فوض الخليفة الطائع سنة ٣٦٩هـ الأمير الديلمي عضد الدولة، فوضه " ما وكل الله تعالى إلي من أمور الرعية في شرق الأرض وغربها وتدبيرها في جميع جهاتها "[١].

ولما انقرضت " دولة بني بويه " ظهرت دولة بني سلجوق أولئك من الفرس جاءوا من قرب بحر قزوين، وهؤلاء من الترك قدموا من بلاد ما وراء النهر ومن تركستان وقد هيمن السلاجقة على الخلافة العباسية حقبة طويلة (٤٤٧هـ - ٥٩٠هـ) كانت الأمور السياسية والإدارية كلها بيدهم يفعلون ما شاؤوا من شاؤوا.

ومع أن الخلافة العباسية حاولت النهوض بظهور بعض الخلفاء الأقوياء كالناصر لدين الله (٥٧٥هـ - ٦٣٥هـ) ، إلا أن هذه المحاولات، لم تكن مجدية بما فيه الكفاية: لقد ظهرت قوة جديدة بدوية اكتسحت الجميع بما فيهم الخلافة العباسية ألا وهم " المغول " الذين أنهوا الخلافة العباسية وكيانها السياسي سنة ٦٥٦هـ[٢].

٢- الإدارة العامة في العهود العباسية

أود أن أوضح أن الإدارة العامة في الخلافة العباسية مرت بمراحل مختلفة من القوة والضعف، وهذا أمر طبيعي فالإدارة، النتاج السياسي للحكومة في ميدان الخدمة العامة، فإذا ضعف الكيان السياسي وتدهور تدهورت بدورها المؤسسات الإدارية، فهي ثمرته ونتاجه. هذه مسألة أولى أما المسألة الثانية فقد اختصرنا وبسرعة استعراض الكيان السياسي للخلافة العباسية الذي أمتد في الحكم أكثر من ٥٠٠ سنة تعاقبت عليه قوى أجنبية مؤثرة، كادت أن تلغي وجوده لولا الهيبة الدينية للخلافة العباسية ولهذا قالوا " الهيبة بها يحفظ نظام المملكة ويحرس "[٣].

لقد بدأ الوهن يدب في الخلافة العباسية وهي في أوج قوتها عندما انفصلت الأندلس عن الخلافة العباسية وخضعت ثانية لسلطة الأمويين، ثم جاء دور الأغالبة (في تونس) فالأدارسة (مراكش) ثم ظهرت دويلات المشرق في بلاد فارس (الطاهريون) ثم الصفاريون فالساماتيون ، والغزنويون هذا التفكك زاد من ضعف الخلافة العباسية، لكنه أتخذ صيغة إدارية في الإطار العام للإدارة العباسية فلنتأمل خصائصها.

---

(١) المسعودي، مروج الذهب، ٣/٣٢٤.

(٢) جاء المغول من منغوليا فأجتاحوا خوارزم، إيران، العراق، ثم توقفوا في الشام باندحارهم في معركة عين جالوت (كاهن - ٢٦٦).

(٣) الفخري، ٢٣.

أ- المركزية في الإدارة

لقد أتضح لنا كما أتضح للعباسيين صعوبة الحفاظ على وحدة الدولة وكيانها السياسي بوجه قوى قوية ومعادية ، الأمر الذي دفع بالعباسيين إلى الاتجاه بقوة نحو الإدارة المركزية للحفاظ قدر الإمكان على البناء السياسي متماسكا وكان استحداث منصب الوزارة أول مظاهر هذا التوجه المركزي للإدارة العباسية.

-الوزارة

ظهر نظام الوزارة في الدولة العربية واضحا ومنظما في العهد العباسي أما قبل ذلك التاريخ فلم يكن لهذا المنصب وجود وقد أشار صاحب الفخري إلى ذلك فقال: "الوزارة لم تتمهد قواعدها وتتقرر قوانينها إلا في دولة بني العباسي. فأما قبل ذلك فلم تكن مقننة القواعد ولا مقررة القوانين بل كان لكل واحد من الملوك أتباع وحاشية فإذا حدث أمر أستشار بذوي الحجا والآراء الصائبة، فكل منهم يجري مجرى وزير، فلما ملك بنو العباس تقررت قوانين الوزارة وسمي الوزير وزيرا، وكان قبل ذلك يسمى كاتبا أو مشيرا "[1].

وأول وزير وزر لخليفة عباسي هو حفص بن سليمان أبو سلمه الخلال، وقد مارس مسئولياته بسلطة واسعة خولها إياه مركزه المكين في تنظيمات الدعوة العباسية فصارت الدواوين بحضرته وإشرافه ، والكتب تنفذ منه وترد عليه.

في خلافة المهدي (١٥٨هـ-١٦٩هـ) شهدت الدولة حقبة استقرار سياسي وإداري، حتى ظهرت في زمانه هيمنة الوزارة وعظمتها كما ظهر أكثر الوزراء كفاية ومقدرة منهم معاوية بن يسار لم يكن الخليفة يعصي له قولا رتب مالية الدولة كما رتب الدواوين وقرر القواعد الإدارية في المملكة[2].

ولا نريد أن ندخل في تفاصيل صلاحيات الوزير ولكن الروايات تؤكد أن من يولى الوزارة من قبل الخليفة كأنه " فوض الأمور إليه "[3] فإذا " أستوزره فوض إليه الأمور كلها، وسلم إليه الدواوين وقدمه على جميع الناس "[4].

ومن يتولى الوزارة يسمى " وزير الدولة "[5] ينوب عنه أحيانا " نائب الوزارة "[6] و " وكيل الوزارة "[7] ويفترض فيه أن يكون " كاتبا حاذقا بالحساب "[8]

---

(١) الفخري ١٥٣. قال أهل اللغة: الوزر الملجأ، والوزر الثقف، فالوزير أما مأخوذ من الوزر فيكون معناه أنه يحمل الثقل أو يكون مأخوذا من الوزر فيكون المعنى أنه يرجع ويلجأ إلى رأيه وتدبيره.

(٢) النفخري، ١٨٢.

(٣) الفخري ١٨٤، وتجد صلاحيات الوزير مفصلة عند: الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٨٠.

(٤) الفخري ١٨٤، وتجد صلاحيات الوزير مفصلة عند: الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٨٠.

(٥) ن. م ١٩٨.

(٦) ن. م ١٩٨.

(٧) ن. م ٢٠٦.

(٨) ن. م ص٢٢٦.

" وأخبره بآداب الرياسة وقواعد الحلول لينهض بأعباء الوزارة "[1] ويفضل من كان له إلمام بالدواوين والحساب وصرف المال، هذا وأطرت المصادر وزارة أبي جعفر أحمد الأنباري وزير المعتز بالله " كان أحد الكتاب الحذاق الأذكياء كان يحفظ وجوه المال جميعها دخلا وخرجا على ذهنه"[2] ولهذا وصفوه بأنه من "أفاضل الوزراء" ومن " كبار الوزراء ".

والوزير يوم ذاك هو في واقع الحال يتولى منصب رئيس الوزراء بلغة هذا العصر، فهو يرأس جميع دواوين الدولة، وكل ديوان منها بمثابة وزارة من الوزارات أما سلطته الفعلية لممارسة صلاحياته فتعتمد قوة الخليفة ونفوذه وشخصيته، فوزراء المنصور مثلا كانوا أشبه بالكتاب لديه لأن المنصور " كان من عظماء الملوك وحزماتهم وعقلائهم وعلمائهم وذوي الآراء الصائبة منهم والتدبيرات السديدة، وقورا، شديد الوقار من أشد الناس احتمالا "[3].

وعلى النقيض من شخصية المنصور كان الخليفة المقتدر (٢٩٥هـ - ٣٢٠هـ) تولى الخلافة والخزينة المركزية مترعة بالمال والجوهر " ففرقه جميعه وأتلفه في أيسر مدة " أنشغل عن إدارة الدولة باللهو وكان عمره ١٣سنة، مما أتاح الفرصة لوزيره القدير علي بن عيسى أن ينهض بأعباء الوزارة نهوض المقتدر.

" كان علي بن علي شيخا من شيوخ الكتاب فاضلا، دينا ورعا متزهدا .. وما أعلم أنه وزر لبني العباس وزير مثل علي بن عيسى في علمه وكتابته وحسابه، نهض بأمور الوزارة وضبط الدواوين والأعمال وقرر القواعد .. وما كان يعاب عليه أكثر من قولهم أنه كان ينظر كثيرا في جزئيات الأمور فربما شغلته عن الكليات وكان يجلس لرد المظالم من الفجر إلى العصر[4].

ولعلي بن عيسى مآثره في الإدارة العربية لم يسبقه فيها أحد فهو أول من نظم ميزانية للدولة العربية ثبت فيها مقدار ما يدخل الميزانية من إيرادات ، مقابل نفقاتها وخدماتها في شتى ميادين العمل الإداري[5].

وتأسيسا على ما سبق قوله وجدنا " تفويض السلطة " في الإدارة العربية في نطاق الوزارة، يأخذ منحيين:-

١- وزارة التفويض

إن الوزارة هي الولاية الثانية في الهرم الإداري للسلطة العباسية، بعد الخلافة يعهد بها الخليفة إلى أحد المرشحين لينوب عنه في إدارة شؤون الدولة والإشراف عليها " لأن ما وكل له من تدبير الأمة لا يقدر على مباشرته جميعه إلا في الاستنابه،

---

(١) ن. م ، ٢٣٤.
(٢) ن. م ، ٢٤٤.
(٣) ن. م ، ١٥٩.
(٤) الفخري، ٢٦٨ .
(٥) راجع ملحق رقم (١) وفيه فحص وثيقة أول ميزانية لحسابات مالية الدولة في الإدارة العربية. (الدوري، تاريخ العراق الاقتصادي، ص٢٠٠).

ونيابة الوزير المشارك لـــه فـي التدبـير أصـح فـي تنفيـذ الأمـور مـن تفـرده بها "[1] فوزير التفويض يكون صاحبها مماثلا من أوجه كثيرة، رئيــس الـوزراء فـي عصرنا هذا بل يزيد في سلطاته، سلطة حق جباية الضرائب وأنفاق الأموال العامـة. أن وزير التفويض يعني أن رئيس الدولة فوض إليه تدبير الأمور برأيه وإمضاءهـا علـى اجتهاده، فله سلطة الحكم والتنفيذ كما له تقليد الأمراء على مختلف الأقـاليم والانفـراد بتدبير الجيش والتصرف في أموال بيت المال "[2].

وتفويض السلطة في وزارة التفويض لا يتم إلا بعقد وبصيغـة قانونيـة كـأن يخاطب الخليفة المرشح للوزارة بقوله: " قد قلدتك آل إلي نيابة عني " أو يقول له: " قـد فوضت إليك الوزارة "[3].

٢- وزارة التنفيذ

هذه الوزارة يتولاها من ينوب عن رئيس الدولة في تنفيذ الأمور دون أن تكون له سلطة استقلالية فالرأي والاجتهاد للرئيس وعلى الوزير أن ينفذ ما يـرد إليـه مـن أوامر فنظره في شؤون الإدارة مقصور على رأي الرئيس وتدبيره.

وضحت أن الإدارة العباسية اتجهت اتجاها مركزيا ففوضت السلطات، سـلطات الدواوين كلها إلى شخص واحد، هو الوزير، لكن الوزير في الحاضرة " العاصمة " أنـى يتسنى له أن يشرف على دواوين العاصمة، والدواوين المختلفة في الأقاليم كلها؟ لقـد حلت هذه المعضلة بتنفيذ سياسة وإدارة مركزية في الدواوين وذلك بزمها جميعا بزمـام واحد فلننظر إلى ديوان الزمام ومركزيته للإدارة العباسية.

ب- الإدارة المركزية للدواوين

إن الإدارة العربية مؤسسة رافقت في تطورها وتكاملها ظهور الدولة العربيـة وتوسعها وتأثيرها بحاجاتها المحلية وهي كمؤسسة لم تكتمل في عـهد معيـن بذاتـه، المؤسسات الإدارية البسيطة في العهد الراشدي غدت أكثر تعقيدا في العـهد الأمـوي، وقريبة من التكامل والنضج في العصر العباسي.

العهد العباسي صار الوريث الشرعي للنظم الإدارية السابقة له بما فيها نظـم الدواوين والمؤسسات الإدارية المرتبطة بها. وكان أول تطور أدخله العباسـيون علـى الدواوين هو تنظيم سجلات الدواوين في دفاتر بدلا من الصحف المتفرقة ولدينا قائمـة بأسماء دواوين الدولة العباسية، نذكر منها :[4]

١.ديوان الرسائل.

٢.ديوان الخراج.

---

(١) الجهشياري، ص١٢ وما بعدها.

(٢) مقدة ابن خلدون، ص٢٤٠. صبحي الصالح، النظم الإسلامية، ص٣٠٦. الأنباري، دراسات في تـاريخ الحضارة، ص١٢٣.

(٣) مقدمة ابن خلدون، ص٢٤٠. صبحي الصالح، النظم الإسلامية، ص٣٠٦. الأنباري، دراسات في تـاريخ الحضارة، ص١٢٣.

(٤) اليعقوبي، تاريخ اليعقوبي، ٣/٢٤.

٣.ديوان الخاتم.
٤.ديوان الجند.
٥.ديوان النفقات.
٦.ديوان الحوائج (حاجات الناس وطلباتهم).
٧.ديوان الصدقات.

ولما توسعت هذه الدواوين، صار الوزير يشرف عليها من خلال مجموعة كبيرة من الموظفين الإداريين ولكن في خلافة المهدي (١٥٨هـ - ١٩٦هـ) حدث تطور كبير في الإدارة المركزية للدولة، فقد أوجد هذا الخليفة ديوانا كبيرا يشرف على مجموعة من الدواوين ويهيمن عليها ويراقب أعمالها ويضبط حساباتها فديوان المالية مثلا " ديوان الخراج " ينتشر ويعمل به في جميع الأقاليم دون أن يرتبط، ديوان صنعاء مثلا بديوان بغداد فلما أستحدث ديوان الزمام صار هذا الديوان يربط جميع دواوين المالية بديوان يزمها هو ديوان الزمام، وصار لدينا دواوين الأزمة، ثم خطا الخليفة المهدي خطوة أخرى نحو المركزية سنة ١٦٨هـ باستحداث ديوان كبير آخر يشرف على دواوين الأزمة، صار " زماما على الأزمة " ولم يكن هذا التنظيم قاصرا على بغداد فقد شمل بقية الأقاليم المركزية في الدولة "[١] وصار يعرف بالديوان العزيز و" ديوان الدواوين " يشرف عليه الوزير وترتبط به دواوين الأقاليم.

الاتجاه المركزي في الإدارة القضائية " منصب قاضي القضاة "

ولم يقتصر الاتجاه نحو المركزية على الوزارة والدواوين بل شمل جميع سلطات الدولة ومؤسساتها الحكومية ومنها القضاء، والقضاة، فمن المعلوم أن الخلفاء العباسيين حصروا تعيين قضاة المدن بقرار يصدر من العاصمة بغداد وكان ذلك جزءا من توجه الإدارة العباسية نحو المركزية ولدينا نصوص كثيرة تؤكد حدوث مثل هذا التطور منذ عهد المنصور " لأن ولاة الأمصار كانوا يستقضون القضاة ويولونهم دون الخلفاء حتى أستخلف ابن جعفر المنصور "[٢].

وقد عد المنصور القاضي أحد أربعة أركان لا يصلح الملك إلا بهم " قاض لا تأخذه بالله لومه لائم، والآخر صاحب شرطه، ينصف الضعيف من القوي، والثالث صاحب خراج .. وصاحب بريد يكتب خبر هؤلاء على الصحة "[٣]. فالمنصور يريد من مخابراته معلومات كافية عن هؤلاء الإداريين جميعا.

ولهذا السبب كان صاحب البريد أو صاحب الخبر يحضر مجلس القاضي يستمع ما يدور في المجلس ويرفعه إلى الخليفة[٤].

ولم يكتف الخلفاء برقابة صاحب الخبر فأوجدوا منصبا إداريا للإشراف على الإدارة القضائية في الدولة وسمي صاحب هذا المنصب بـ " قاضي القضاة "[٥].

---

(١) مسكويه، تجارب الأمم، ٦/١٢٠.
(٢) الخطيب: تاريخ بغداد، ١٤/١٠٣. ابن خلكان، وفيات الأعيان ٢/٢٤٣.
(٣) الطرطوشي، سراج الملوك ٦٢. ابن الأثير، الكامل، ٥/٤٦.
(٤) سأدرس هذا الموضوع في مبحث / المعلوماتية.

وكان ظهور هذا المنصب تطورا جديدا ولاحقا للتطور الأول في حصر سلطة تعيين القضاة بالخلفاء وحدهم وكان ظهوره في خلافة الرشيد، فهو أول من أوجد منصب قاضي القضاة وأسنده إلى الفقيه الكبير الإمام أبو يوسف، تلميذ أبي حنيفة وناشر مذهبه، فصار لأبي يوسف أمر تعيين القضاة وعزلهم في جميع الأقطار العباسية من تونس إلى صنعاء[١] كما صار عليه أن يتفقد قضاته ونوابه فيتصفح أقضيتهم ويرعى أمورهم وسيرتهم في الناس[٢] .

ويذهب جوزيف شاخت إلى أن النزعة المركزية عند العباسيين الأوائل والتي كانت مسئولة عن تعيين القضاة من قبل الحكومة المركزية أدت أيضا إلى ظهور منصب قاضي القضاة وخلق مكانة رفيعة له في الإدارة القضائية[٣] .

٣- المعلوماتية في الإدارة العامة العباسية

سأل آخر خلفاء بني أمية ما سبب سقوط دولتكم فأجاب: انقطاع الأخبار عنا[٤] انقطعت أخبار الأقاليم عن العاصمة دمشق، فلم تدر ما يدور فيها حتى داهمتها جيوش خراسان واصطدمت بها في شمال العراق وأسقطتها.

وإذا كانت الإدارة المعاصرة تؤكد أن " المعلومات تعني نوعا جديدا من الإدارة "[٥] وأنها " تتحرك في كل مكان وتنتشر آثارها في كل مكان " حتى أصبح من الآن فصاعدا المعرفة هي المفتاح، فالعالم آخذ في ألا يصبح كثيف العمل، أو كثيف المواد الخام، أو كثيف الطاقة، بل كثيفا بالمعرفة بالمعلومات[٦].

أدرك العباسيون خطورة المعلومات وأهميتها في إدارتهم فراعوها حتى صار "ولاة البريد في الآفاق كلها كانوا يكتبون إلى المنصور أيام خلافته في كل يوم بسعر القمح والحبوب والادم. وبسعر كل مأكول. وبسعر كل ما يقضي به القاضي في نواحيهم. وبما يعمل به الوالي. وبما يرد بيت المال من المال. وكل حدث".

وكانوا إذا صلوا المغرب يكتبون إليه بما كانوا شاهدوه فإذا وردت كتبهم نظر فيها "[٧]. وإذا شك في سيرة واحد من العمال كتب إليه أول مرة يوبخه ثم يحذره، ثم يعزله وقد يصادر ما يملكه.

---

(١) عن مكانة قاضي القضاة في الإدارة القضائية، راجع كتاب: الأخ الانباري: منصب قاضي القضاة في الدولة العباسية ص٤٠. وقد أهداني مشكورا نسخة منه.
(٢) الطرابلسي، معين الحكام، ص٣٦.
(٣) الانباري، منصب قاضي القضاة في الدولة العباسية، ص١١٠.
(٤) Introduction to Islamic Law , P. 100 .

(٥) الفخري، ٤٠.
(٦) دراكر، الإدارة للمستقبل، ٤٩٩.
(٧) ن . م ٥٠٦.
(٨) الطبري ٤٤/٨.

هذه الشبكة من الأخبار كانت منظومة معلومات تغطي المملكة بطرائق موزعة على جميع البلدان بعضها رومانية أو فارسية قديمة أعيد ترميمها وبعضها طرق حديثة، وفي هذه الطرائق انتشرت محطات البريد لمن ينقل الأخبار إنما ينقلها من محطة إلى أخرى، يتولى موظف آخر نقلها إلى المحطة التالية حتى تصل العاصمة على خيول البريد[1].

وكان صاحب البريد ينقل الأخبار من المدن إلى العاصمة وهو الوحيد من موظفي الدولة له حق إيقاظ الخليفة من نومه، دون أن يعطي لحرس الخليفة الخاص مسوغا لإيقاظ رئيس الدولة. ويمكن القول أن الأمير في الإقليم لا يستلطف أحدا ولا يخشاه مثل صاحب البريد لارتباطه المباشر بالخليفة. وإذا اقتضت الأمور أن ينقل صاحب البريد الخبر بسرعة فائقة أستخدم طيور البريد[2].

فالشبكة المعلوماتية تتكون من:-

- صاحب البريد.
- صاحب الخبر.
- العيون.

وكثيرا ما تفاجيء العاصمة بأخبار وتطورات مفاجئة مثل قتل أحد الأمراء أو تنحيته أو إعلان الحرب مع الترك، فيقال: وصل الخبر على البريد، ولا يمكن لأية مؤسسة إدارية أن تحول دون دخول صاحب بالبريد وتفتيشه والإجابة عن أسئلته[3]. وأكبر الحوافز أن يولي أحد الموظفين " ولاية البريد "[4].

ويقول أحد الحكام: إنما ينظر الواحد منا ، فيما غاب عنه من أحداث بأعين أصحاب الأخبار ومهمتهم " رفع الأخبار " ومسئوليتهم أكبر من مسئولية " العيون " مهماتهم أوسع خاصة مع الشعوب المجاورة[5] وهم أربعة أصناف:-

-أصحاب الأخبار على عمال المدن.
-أصحاب الأخبار على الناس.
-أصحاب الأخبار على الممالك المجاورة والبعيدة.
-أصحاب الأخبار على كبار رجالات الدولة، والأسرة الحاكمة[6] .

أما العيون فقد تحولوا إلى موظفين رسميين في العصر الأموي بعد أن كثر جواسيس الروم في دمشق. وقد زودوا الخلفاء بمعلومات في غاية الأهمية، فكان هؤلاء الحكام يصدرون أوامرهم الفورية والسريعة، فإذا سألوا عن مصدر معلوماتهم هذه كان

---

(١) البريد: أن يجعل خيل مضمرات في عدة أماكن فإذا وصل صاحب الخبر المسرع إلى مكان منها وقد تعب فرسه ركب فرسا مستريحا غيره حتى يصل بسرعة. والبريد أثنا عشر ميلا وقد وضع بكل مكان طلبا لسرعة وصول الأخبار ومتجددات الأحوال (الفخري ١٠٦).

(٢) الفخري، ٢٢١ وما بعدها.

(٣) الجهشياري، ١٢٠. الفخري، ٢٢٤ .

(٤) الفخري، ٢٢١.

(٥) ابن حوقل، صورة الأرض، ١١١. معجم البلدان ٤٦٨/٢.

(٦) ابن بناته، المختار من كتاب تدبير الدول، ١٨٠/٢.

الجـواب: " جـاءتني عيونــي اليـوم فخـبروني " " جـــاءتني عيونـــي اليـــوم فحدثوني "[1].

وهؤلاء جميعهم يؤدون دورا في اختيار كبـــار موظفـــي الدولـــة وترشـــيحهم بجمعهم المعلومات الوافية عنهم وعن مكانتهم ، يجمعهم جميعا " ديوان السر ".

٤- القضاء الإداري " محاكم المظالم "

في العصر العباسي نالت هذه المؤسسة اهتماما إداريا كبيرا من قبـل الخلفـاء مباشرة، مارسوا من خلالها سلطة قضائية واسعة في الرقابة علـــى الحيـاة الإداريـة والمالية.

وقد نظر فيها جميع خلفاء بني العباسي تقريبا فكان الخليفة المهدي ينظر فيـها بحضرة القضاة، إذا جلس للنظر في رقاع " عرايض " قال: أدخلوا علي القضاة فلو لـم يكن ردي للمظالم إلا للحياة منهم لكفى[2] وقد نظر في عريضة يتظلم صاحبها من وكيـل المهدي، الذي أغتصب ضيعته، فأحال الدعوة إلى قاضيه ولم ينظر في هـــذه الشـكوى بنفسه.

لقد مثلت المؤسسة " المحكمة الإدارية "[3] بسـلطاتها كلـها، وقـد تجـاوزت إجراءات الدعوى التي ترافق القضاء العادي، مما دفع الناس إلى اللجـــوء الـى هـذه المؤسسة لحسم الكثير من قضاياهم على موظفي الدولة.

ومن ثم فقد راعى الخلفاء العباسيون هذه الحاجة الملحة والمؤثرة عند العامـة (الشعب) ونشطوا في الاستجابة لها بأنفسهم. لهذا السبب لما ترك المهدي المظالم ثلاثة أيام دخل عليه أحد المسئولين الكبار فقال " يا أمير المؤمنين أن العامة لاتقاد على مـا أنت عليه لم تنظر في المظالم منذ ثلاثة أيام "[4] فلما جلس المهدي للمظالم دخلت حشود الناس، " فدخل الناس على بكرة أبيهم فلم يزل ينظر في المظالم إلى الليل "[5].

وقد أستنكر الإمام أبو يوسف عـــزوف الرشـيد عـن النظـر فـي المظـالم " يا أمير المؤمنين أما تقربت إلى الله، بالجلوس لمظالم رعيتك فـــي الشـهر مجلسـا واحدا، تسمع من المظلوم وتنكر على الظالم "[6].

إن المصادر تسهب في اهتمام المأمون لهذه المؤسسة التي خصص لدعاويـها يومين في الأسبوع، الجمعة والأحد[7]. كما عين موظفـــا يجمـع ويرتـب عرايـض

---

(١) العقد الفريد ١/١٤. الطبري ٦/٢٦١.
(٢) الطبري، الطبري، ١٠/٥٢٧.
(٣) د. خدوري، Origin and Development of Islamic Law Vol. , Washington 5 . P.263
(٤) الاربلي، خلاصة المذهب المسبوك، ١٠٤. طبري ١٠/٥٨٢.
(٥) الاربلي، خلاصة الذهب المسبوك، ١٠٤، طبري١٠/٥٨٢.
(٦) أبو يوسف، كتاب الخراج، ص١١١. الذهبي، ميزان الاعتدال ١/٢١٦.
(٧) ابن طيفور، تاريخ بغداد ٦/٥٧. الأحكام السلطانية، ٨٤.

المتظلمين لينظر فيها، لأن الناس " طال صبرهم على انتظارها "[١] والمظالم الخاصة بأفراد الأسرة الحاكمة من كبار رجالات الدولة والموظفين تسمى " مظالم الخاصة "مقابل" مظالم العامة " التي تخص أفراد الشعب[٢].

ولما انقطع الخلفاء عن النظر في المظالم، مارس الوزراء إدارة شؤون هذه المحكمة، فكانوا يجلسون للناس الذين وفدوا على بغداد من بلدان شتى يشكون الولاة أو عمال الخراج أو القضاة والشرطة[٣].

ويعد وزير المقتدر ابن الفرات من أنشط الوزراء للنظر في مظالم الناس " فهذا يتظلم من أمير، وهذا من عامل، وهذا من قاض "[٤] وقد نظر في مظالم حشد من الفلاحين يشتغلون ويزارعون في إقطاع أم الخليفة المقتدر[٥].

والسؤال المهم الذي يرد على الذهن هنا ما هو الدور الذي أدته هذه المؤسسة في الإدارة العربية؟ لا ريب أنه دور خطير وحاسم فقد تصدت إلى قضايا خطيرة جابهت الماكنة الإدارية واستطاعت بما تملك من قوة النفوذ والسلطة التصدي لها وعلاجها بسرعة خاصة فيما يتعلق بالقضايا المالية (الضرائب على المواطنين) وما يتعلق بظلم الولاة والأمراء وتعديهم واغتصابهم أملاك الناس وفي مثل هذه الحالات قد لا يستدعي رئيس الدولة حاكم الإقليم بل يرسل أحد عيونه ليتحقق من سوء إدارة الأمير كما فعل مع أمير مصر، أرسل إليه أحد العيون " خرجت من بغداد في زي متظلم .. فدخلت دار الإمارة، وديوان البلد ، وبيت المال، وسألت وبحثت عن الأخبار وجلست مع المتظلمين وغيرهم فمكثت ثلاثة أيام "[٦] وما فعله الرشيد مع عامله في مصر فعله المتوكل مع عامله في الأهواز[٧].

٥- الإدارة العباسية والحكومات المحلية

يرصد ابن الطقطقا حالة الدولة العباسية في أواخر عهودها فيقول: " إعلم أن الدولة العباسية كانت دولة ذات خدع ودهاء وغدر وكان قسم التحيل والمخادعة فيها أوفر من قسم القوة والشدة خصوصا في أواخرها فإن المتأخرين منهم بطلوا قوة الشدة والنجدة وركنوا إلى الحيل والخدع .. إلا أنها كانت دولة كثيرة المحاسن حتى كانت أواخرها فاضطرب الأمر "[٨].

لماذا أضطرب الأمر في العهود العباسية المتأخرة؟ الاضطراب المتأخر هذا هو النتيجة الطبيعية للاضطراب الذي حدث في العهود العباسية الأولى، كيف؟

---

(١) ابن طيفور، تاريخ بغداد ٢١/٦.
(٢) الصابي، الوزراء، ص٢٧.
(٣) التنوخي، نشوار المحاضرة ١٥/٢.
(٤) التنوخي، نشوار المحاضر ٥٧/٥ ، ابن فلكان، ٩٩/٣.
(٥) التنوخي، نشوار المحاضرة ٥٨/٥.
(٦) الجهشياري، الوزراء والكتاب، ص١٧٢. ود.
(٧) نشوار المحاضر، ١٨٢ .
(٨) الفخري، ١٥١.

العباسيون في سبيل إنجاح ثورتهم استعانوا بالفرس وجعلوا خراسان قـــاعدة الدولة ومركز الثورة، فلما نجحوا في إقامة دولتهم اعتمدوا الفرس، كـــانت الـــوزارات العباسية ٩٥% فارسية، الأمر الذي أنعش آمالهم وقوى معنوياتهم وغدا طموحهم إلـــى درجة أثارت مخاوف الخلفاء العباسيين أنفسهم، كان لابد من إزاحتهم، أزاحوا أبا سلمه الخلال من أول وزارة وقتلوه، كما أزاحوا بعده أبا مسلم الخراساني وقتلوه، ثـــم ســـار على دربهم البرامكة فآل سهل.

ما عادت الموازنة ممكنة بين العباسيين والفرس، الأمر الذي دفع المعتصم إلى اعتماد الترك فكان كمن يستجير بالرمضاء من النار.

لقد ظهرت أول الحركات الانفصالية في الأندلس فقد استطاع عبدالرحمن الداخل منذ منتصف القرن الثاني إقامة الكيان الجديد للأمويين في الأندلس والوسيلة الوحيـــدة التي كان بوسع الخلافة العباسية أن تتوسل بها في نهاية الأمر لمقاومة هـــذه التجزئـــة المعادية لها هي تشكيل ولاية أفريقيا (التي شملت تونس والجزء الشـــرقي مـــن بـــلاد الجزائر الحالية) لصالح الأغالبة، وبقيادة إبراهيم ابن الأغالبة. فإذا كانت أسرة الأغالبة تمثل في الأقطار المغربية نقطة التماسك مع الشرق وتديـــن نظريـــا بـــالولاء للخلافـــة العباسية، إلا أنها كانت أسرة مستقلة. وإذن كان مجموع بلاد المغرب قد تحرر سياســـيا عن بغداد منذ العصر العباسي الأول.

ولا نعرف معلومات دقيقة عن تاريخ إمارات الخوارج التي كان لها محليا شأن كبير في التجارة وفي انتشار الإسلام خلف الصحراء الكبرى وفي اتجاه السودان وإمـــارة تاهرت هي أشهر إمارة فيها، أسسها ابن رستم.

وفي المغرب الأقصى أسس إدريس الثاني إمارة الأدارسة كما أسس بعده أبـــو عبدالله الشيعي دولة الفاطميين في أفريقيا و " المغرب الأوسط " وعاصمتها المهدية، ثم أرتحل الفاطميون إلى مصر وشيدوا القاهرة، وأعلنوا خلافتهم فيها وقد اتـــهموا بأنـــهم سلطوا على شمال أفريقيا، قبائل البدو التي كانت تزعجهم علـــى التخـــوم بيـــن مصـــر والصحراء وفي بضع سنوات راح بنو هلال يهلكون الزرع والضرع.

هذا في المغرب أما في المشرق فقد ظهرت الدولة الطاهريـــة فـــي خراســـان حيث شملت جنوب مقاطعة هراة، على الهضبة الإيرانية وغربا الساحل الجنوبي الشرقي من بحر قزوين وضمت مدينة بلخ وسمرقند وبخارى.

وفي سجستان بجوار إيران (وهي الجزء الأدنى من أفغانستان الحالية) ظـــهرت الدولة الصفارية وانتزعت خراسان من الطاهريين.

ولم يثبت الصفاريون كثيرا أمام قوة جديدة ظهرت في بـــلاد مـــا وراء النـــهر وكانت هذه القوة هي " سلطة " السامانيين.

المهم: لم يحدث انقطاع مفاجئ بين هذه الدول وبين مدة الحكم المباشر الـــذي مارسته الخلافة في تلك الولايات وأفضل غنيمة حصل عليها هؤلاء السادة الجـــدد مـــن استقلالهم المحلي، ليس في كونهم من أهالي البلاد بل كونهم أولوا هذه الأقطـــار جـــل عنايتهم فأنفقوا فيها الأموال، ولو بقيت الضرائب شديدة الوقع على الأهليين ونقش اسم

الخليفة على العملة المتداولة وأستمر ذكره في خطبة يوم الجمعة لينهض دليلا على وجود السيادة العباسية العليا.

وفي هذه الولايات أقتصر صاحب السلطة على لقب (الأمير) كما أقتصر عليه أقرانهم في ديار المغرب. لكنهم أرادوا أن يوضحوا للخليفة استقلالهم الكامل فنصبوا "وزيرا" وربما كان الأمراء السامانيون وحدهم في الأقل هم الذين نصبوا الوزراء ولئن كانت شرعيتهم الإسلامية مستندة إلى تلك التولية التي لا يستطيع الخليفة أن يمنعها عنهم.

ولم تختلف أجهزة الإدارة عندهم اختلافا عما كانت عليه الدولة العباسية إلا أنهم أوجدوا للموظفين تسلسلا نظاميا بعض الشيء وسمي أعلامهم مرتبة باسم "العميد" أما إدارة الأقاليم فقد تولوا شؤونها مباشرة أحيانا أو عهدوا بها أحيانا أخرى إلى العسكريين وكانت الإدارة في باقي الأقاليم بين أيدي حكام من أهالي البلاد (كما حدث منذ مطلع الفتح الإسلامي) تعاقبوا عليها بالوراثة.

السؤال المهم، ما هي طبيعة هذه الحكومات سواء أكانت في المغرب كالأغالبه أم في المشرق كالسامانيين، ما هي طبيعة الصلة الإدارية بين المركز (الخلافة) والأطراف (الأمراء) هل هي حكومات محلية؟ هل هي دولة فيدرالية؟ أم كونفدرالية ؟ لندرس هذه الحكومات أولا، لنرى طبيعة العلاقة التي تربط هذه الدويلات بالدولة العباسية!.

وإذا كنا نحن لن نوفق في إيجاد الصيغة القانونية لمثل هذه الحكومات المحلية، فإن الفقهاء كعادتهم وضعوا مثل هذه الحالة الإدارية بالصيغة الآتية: إن هؤلاء الولاة فرضوا سيطرتهم على أقاليم الدولة بالقوة، لكنهم ظلوا يحاولون الحصول على اعتراف شرعي بولايتهم من الخليفة العباسي الذي حافظ على مكانته الدينية في مشاعر الناس، وأستغل هذه المكانة ليفرض على هؤلاء الولاة نوعا من الولاء والاحترام يدعوهم للاعتراف به ولو أسميا كخليفة للمسلمين تصك النقود باسمه ويدعون له على منابرهم في خطبة الجمعة. فالحفاظ على شعرة معاوية هنا مسألة ضرورية في عرف هؤلاء الفقهاء، أما الأمراء فهم: أمراء استيلاء وإمارتهم إمارة استيلاء يقرها الخليفة مع أنها فرضت فرضا فإقرار الخليفة نوعا من الاعتراف بالأمر الواقع وهو يعقد هذه الإمارة وباحتفال رسمي مضطرا، لأنهم استبدوا في شؤون ولايتهم.

وولاية الاستيلاء على النقيض من ولاية الاستكفاء التي يوليها الخليفة شخصيا باختياره ويعهد إليه إدارتها حسب قراره، والفقهاء يطلقون على الإمارتين: " إمارة الاستيلاء " و " إمارة الاستكفاء " الإمارة العامة حيث يفوض فيها الخليفة سلطته إلى الأمير ويمنحه بهذا التفويض الصلاحيات العسكرية والإدارية والمالية، والإمارة العامة تميز عن الإمارة الخاصة التي يتولى فيها الأمير صلاحيات محدودة[1].

---

(١) راجع التفاصيل عنه: الماوردي، الأحكام السلطانية، ص٣٠. ابن خلدون، المقدمة، ص٢٨٠، الكازروني، قواعد الدولة العباسية، ص٣٠.

٦- الحسبة عند العباسيين " الإدارة البلدية للمدينة الإسلامية "

لقد حاول بعض المؤرخين إن يصنفوا المدن إلى فئتين، المدن المستحدثة الحديثة التأسيس والتي أوجدها العرب لتلبية حاجاتهم العسكرية والسكنية والعمرانية منها مثلا مدينة البصرة في العراق والفسطاط في مصر والقيروان في تونس. أما الفئة الثانية فهي المدن القديمة التي وجدت قبل الإسلام مثل مدينة دمشق وبيروت وكلا الفئتين توافد عليها الناس للسكن، فتعددت وظائفها وتعقدت أنماط الحياة فيها، مما اقتضى تنظيمها إداريا للحفاظ على الاستقرار فيها.

ويبدو أن المدينة في الحياة العربية وخلال العصور الأولى من الإسلام كانت استمرارا للمدينة القديمة بحكم اطراد الزمن، وبسبب هذا الطابع المسالم الذي طبعت فيه الفتوح العربية.

ولا يشك الدارس أن العرب أوجدوا في المدن القديمة " مؤسسات بلدية " بالرغم من أن المدن اليونانية أو الرومانية لم تعد مدنا جديدة نظرا لاضطراب تخطيطها خاصة في الحواضر الكبرى التي ألحقت بها أحياء لم تخضع لنظام هندسي دقيق.

لقد وجدت الإدارة العربية نفسها أمام معضلة شؤون العمران سواء تعلق الأمر باحترام التنظيمات القديمة أم بإيجاد تنظيم جديد في بغداد ودمشق والقاهرة وصنعاء.

ما هي طبيعة المعضلة؟ إن الحكومة المركزية في الإمبراطورية الرومانية المتأخرة وكذلك في بيزنطة قد أحلت في كل مدينة تقريبا، أيام الفتح العربي ولاة لها محل البلديات ودمجت المدن في المؤسسات الإقليمية ونزعت من العواصم القديمة.

ذلك الاختصاص الذي كانت تنفرد به، ولئن بقي الريف مرتبطا في المدينة من ناحية الإدارة إلا أنه لم يكن خاضعا لحكمها.

وإذن لم يطلع العرب على مدن قديمة مستقلة بل وجدوا دولا مركزية واسعة تناوئ كل استقلال محلي.

في المدن الكبرى حافظت على تنظيمها الطبوغرافي والسكني وعلى بعض مؤسساتها البلدية القديمة واختصت الدولة بملكية الشوارع الكبرى، العامة وما أستحدث على جوانبها من حوانيت وعقارات ومخازن، وقد اعتنت الدولة بتنظيم المهن والحرف داخل الأسواق فضلا عن ماء الشرب (وما يتصل به من أقنية وينابيع وموزعي المياه) على الأفراد والحمامات، كما عنيت بفتح الطرق ونظافتها أحيانا.

إن المدينة العربية في الحياة الإسلامية خضعت في إدارتها والإشراف عليها ومراقبتها إلى المحتسب وأول ذكر له كان في مدينة بغداد عندما شيد المنصور عاصمته، ثم تواترت الروايات بتعيين (المحتسب) في كل المدن الإسلامية ليشرف على الأسواق ومعاملاتها جميعا، وعلى الطرق والمستشفيات وبناء الدور والصيارفة بل أعطى حق الإشراف على طبيعة معالجة الأطباء للناس، وطبيعة معاملة المعلمين للأطفال

لقد كانت الإدارة المحلية في المدينة الإسلامية تحت إشرافه التام ومسئوليته[1]. فضلا عن القوى الأمنية التي تمثلت في: صاحب الشرطة، والمعاون والشحنة والحراس، وصاحب الجسر، فهؤلاء جميعا يكونون إدارة المدينة وسلطتها المحلية في مدن تنامت بسرعة في ازدهارها العمراني لخدمة الأغراض المدنية " كالمدارس، والدكاكين، والفنادق، والمارستانات، والمستشفيات، ومواضع الاستراحة على طول الطرق التجارية، والحمامات، وأسبلة المياه في الشوارع، وحتى مخازن البضائع الكبيرة المعروفة بالوكالات "[2].

(١) يعد الماوردي أحسن من كتب عن نشوء وظيفة المحتسب وصلاحياته وأعوانه وموظفي دائرته فليراجع: الأحكام السلطانية، ص١٨٠ كذلك ابن خلدون في المقدمة.

(٢) راجع ما كتبه عن المدينة العربية الإسلامية: أوليج جرابار، في الفصل السادس " الفن والعمارة " من كتاب : تراث الإسلام ١ / ص٣٥٠. ففيه معلومات غزيرة عن المدينة وعمارتها وإدارتها.

الباب السادس

الدولة والإدارة في اليمن

(من عصور ما قبل الإسلام وحتى سنة ١٩٠٤)

الفصل الأول

الكيان السياسي والإداري لليمن / عصور ما قبل الإسلام

١- المقدمة:-

أود أن أوضح أن هذا الفصل لا يهدف إلى دراسة التاريخ السياسي لدولة اليمن، ابتداء من عصور ما قبل الإسلام، وحتى ظهور دولة الإسلام في المدينة "يثرب" وانضمام اليمن إليها وما رافق هذا الانضمام من تطورات سياسية متلاحقة ومترابطة نقلت اليمن من طور إلى طور ومع هذا الانتقال تلاحقت التطورات السياسية والاقتصادية والإدارية.

إن تاريخ اليمن موغل في القدم أما دولته فتبدأ بظهور دولة معين على المسرح السياسي وتعاقب دول أخرى بعدها، والدول التي أعقبت الدول المعينية ثم أفولها وإنحدار تاريخها نحو المغيب بظهور الدولة العربية الإسلامية في عهد النبي، السنة الأولى من الهجرة. في العصر الوسيط.

هذا العصر الذي انتهى بفتح العثمانيين للقسطنطينية عام ١٤٩٢م، ليعقبه التاريخ الحديث، تاريخ ظهور دولة اليمن المستقلة في عهد الإمام يحيى (١٩٠٤-١٩٤٨م) وما أعقبه من عهود كان آخرها عهد انبثاق الجمهورية اليمنية عام ١٩٦٢م وكفاحها في سبيل وحدة الأرض والشعب هذا الكفاح الذي توج بأغلى وأعز ما يملك أهل اليمن " وحدة الأرض والشعب " في " دولة الوحدة " سنة ١٩٩٠م.

أن المسيرة رائعة، قصة حضارة خالدة، مسيرة دولة وشعب عريق، يصعب على أي باحث، وأي كتاب أن يحتوي جميع فصوله وتطوراته وأحداثه.

أنا لا أريد أن أنجز هذه المهمة الصعبة أولا وهي بعيدة بعض البعد عن اختصاصي في الإدارة العامة، ثانيا: أنا أريد أن أدرس دور ومكانة دولة أهل اليمن في سجلها التاريخي، الفخم، والكبير في الإدارة العامة، ماذا أنجزت دولة أهل اليمن في تراث الإدارة العامة، ولكن قد يسأل سائل ما جدوى ذلك ؟ ولماذا ركبت، هذا المرتقى الصعب ؟

والسؤال يجيب عنه أحد رواد الفقه الإداري المعاصر، فهو بدوره يسأل السؤال نفسه: متى يبدأ مجال جديد للدراسة ؟ ومتى ينتهي ؟ يرى بعضهم أن علينا أن نرجع إلى موسى وإلى تلك النصائح الرشيدة التي تلقاها من شعيب بشأن كيفية تفويض السلطة. ولاشك في أنه يمكننا أن نتعلم الكثير من موسى وربما من شعيب ومن إداريين أقدم منهما بكثير. فقد كان هناك بالطبع مديرون ومنظمات وكان بعضهم يدرك اجراءات الإدارة والقيادة والعمليات لكن ما لم يكن هناك فهو العلم أو مادة تدرس أسمها "الإدارة".

لم تكن بذور الفكر الإداري قد غرست عندما بدأ الناس " يكونون الإدارة " بل كانت قد نثرت هكذا بالضبط حرفيا في تربة التاريخ الإنساني وفي حضاراته القديمة في إهرامات مصر وسدود اليمن ومسلات القانون، في بابل وأرض سومر.

لقد سأل أحد رواد التاريخ المعاصر: " لماذا ننظر إلى الماضي لكي نستعد للمستقبل ؟ لأنه ليس هناك موضع آخر يمكننا أن نتجه إليه "[1]. لقد ساد الاعتقاد دائما بأن التاريخ مادة للقراءة غير ذات أهمية بالغة للمديريين فحياتهم مشحونة بالعمل والأحداث تجري بسرعة أكبر من أن تمكنهم من إنفاق الوقت في تأمل مؤلفيين وإداريين يرجعون إلى قرون خلت " وهذا افتراض خاطئ "[2] أن استيعاب التراث الثري للإدارة قد يضمن أن أخطاء الماضي لن تتكرر.

لقد مارس البشر ومنهم أبناء شعبنا في هذه الأرض الطيبة الإدارة على مدى الآلاف من السنين، كانوا فيها من أفضل رجالات الإدارة فقد اضطلعوا بمهمة بناء الدولة وإدارتها وتنظيم شؤون الري فيها وترتيب أحوال الناس ومعاشهم على مختلف طبقاتهم. وكان الوقت المتاح لهم لإنجاز مشروعاتهم ضئيلا كما كانت مواردهم العلمية ووسائل النقل محدودة ولكنهم بالرغم من ذلك شيدوا واحدة من أعظم إنجازات الإدارة والحضارة في تاريخ البشرية، شيدوا " دولة " أكثر تنظيما وأحكاما وعمرا من " دولة " المدن في أثينا[3] . وما من دولة عظيمة إلا وتقف خلفها إدارة وحضارة عظيمة.

هل أجيب عن السؤال، نعم أن هذا الاستعراض سيوجه بوصلة البحث إلى الاتجاه، السليم الاتجاه القائل، إن إيقاع العصر بتطوراته كلها يرتبط بذلك التراث العظيم، لأن هذا الإيقاع لا يمكن أن ينبثق من فراغ.

الفراغ لا يكون إيقاعا، الإيقاع مصدره الحركة وأرسطو، كان يردد من زمان الكون ملئ بالحركة، من أين جاءت ؟

ومن أين نبدأ ؟ لنبدأ من دولة معين، وهذا لا يعني أن تاريخ شعبنا يبدأ ببداية تكون هذه الدولة ونشوئها، أنه تاريخ موغل في القدم[4]، وأبعد بكثير من تاريخ هذه الدولة ولكننا هنا لاندرس تاريخ اليمن بل دوله وحكوماته، لأن وراء كل " إدارة " "حكومة" تنظم مؤسساتها، وتدير شؤونها ودراستنا هذه تتجه لدراسة الدولة في اليمن بالقدر الذي تتضح فيه الإدارة ونشاطاتها في تنظيم حياة الناس ومعاشهم.

٢- الدولة المعينية (١٣٠٠-٦٣٠ ق.م)[1] :-

تعد الدولة المعينية من أقدم الدول العربية التي بلغنا خبرها، وقد عاشت وازدهرت بين (١٣٠٠-٦٣٠ ق.م) على رأي بعض العلماء. ولقد بلغتنا أخبارها من

---

(١) دنكان، أفكار عظيمة في الإدارة، ص١٧ وما بعدها.

(٢) دنكان، أفكار عظيمة في الإدارة، ص١٨ وما بعدها.

(٣) أشبنكلر، تدهور حضارة الغرب، ج١، ص١٢٠.

(٤) راجع: علي، د. جواد، المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام. ج٢ (بيروت - ١٩٧٧م)، ص٧٣. الطبعة الثانية.

(١) اعتمدنا في دراسة هذه الدولة المصادر الآتية: جواد علي، المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام، ج٢، ص٧٣. الحداد، محمد يحيى، التاريخ العام لليمن، ج١، تاريخ اليمن قبل الإسلام بيروت ١٩٨٦م، اليمن عبر التاريخ، ص٥٥ ويسميها "مملكة معين".
الجرو، د. إسمهان سعيد، موجز التاريخ السياسي القديم لجنوب شبه الجزيرة العربية بافقيه، محمد عبدالقادر، تاريخ اليمن القديم، ص٢٥ (بيروت - لات).

الكتابات المدونة بالمسند، ومن كتاب المؤرخين الكلاسيكيين أمثال سترابون والذي أشار إلى أن بلادهم تقع شمال بلاد سبأ وشمال أرض قتبان وأما حضرموت فتقع شرق بلاد معين. وقد بعث أسم معين بعد أن دخل السياح الأوربيون أرض اليمن وفي مقدمتهم (يوسف هاليفي) الذي عثر على نقوش نشرت ترجمات بعضها ولا يزال بعضها الآخر ينتظر النشر.

ظهرت هذه الدولة في الجوف، والجوف منطقة سهلة بين نجران وحضرموت أرضها خصبة منبسطة. وقد أمدتنا الكتابات التي عثر عليها في الجوف وفي ديدان (مدينة في طريق البلقاء من ناحية الحجاز) التي كانت مستوطنة معينية وفي الجيزة وفي بعض الجزر اليونانية والتي يعود عهدها إلى القرن الثاني ق.م بأكثر معلوماتنا عن هذه الدولة ومنها استخرجت أسماء ملوك معين.

والملوك الذين وردت أسماؤهم في الكتابات المعينية ليسوا هم ملوك معين كلهم بل هم جمهرة منهم رتبهم (هومل) على ثلاث طبقات، كل طبقة تتألف من أربعة ملوك. ويرى (هومل) أن السلالة التي في أولها الملك (اليفع دقه) هي أقدم أسر ملوك معين. ويرى (البرايت) أن ملوك حضرموت كانوا هم الذين أسسوا مملكة معين، أسسوها في حوالي سنة (٤٠٠ق.م) ويرى أن أول ملك من ملوكها كان (اليفع يثع) وكان أبنا للملك (صدق أيل) ملك حضرموت[٢].

ومن مدن الدولة المعينية الباقية معالمها إلى اليوم (البيضاء) وكانت تعرف بمدينة (نشق) والسوداء وكانت تعرف بمدينة (نشان). و (براقش) وكانت تعرف بمدينة (يثل). وثمة مدن في الجوف، أقل شهرة من هذه المدن منها: بيحان، وسراقه، كما أن الجبال المحيطة بالجوف غنية بالآثار اليمنية ومنها جبل سام، وجبل اللوذ. وقد وصف (هاليفي) أطلال مدينة معين بأن في بقاياها رمزا لمجد الدولة المعينية وتقع على بعد ٧كم شرقا من مدينة الحزم.

أ- الإدارة العامة في الدولة المعينية:-

ماذا تعني الإدارة العامة ؟ وما هو مجالها ؟ أن مجال الإدارة العامة: يتناول دراسة العمليات والظروف التي تهدف إلى المحافظة على المصالح الحكومية التنفيذية لتعمل بطريقة فاعلة في بيئاتها وبذلك يصبح التركيز الأساسي على المصالح والمؤسسات الحكومية واللجان والمشرعات والمؤسسات العامة وغيرها من التنظيمات الرسمية في الأنظمة الحكومية التي تتولى تطبيق القواعد وتزويد الخدمات التي يحددها القانون.

(٢) تختلف الآراء في عمر الدولة المعينية وفي بدايتها وسقوطها وعدد ملوكها ولما كانت دراستنا بالإدارة فيرجى الرجوع إلى المراجع الآتية، في اختلاف الروايات لكي يتم التركيز على الإدارة، دون سواها. جواد علي، المفصل ٨٣/٢. الحداد، التاريخ العام لليمن ١٥٦/١ شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص٥٣.

إن النشاطات الخاصة التي يمكن عدها إدارية تعتمد أساسا مستوى التنظيم الاجتماعي ممثلا في مستوى المصالح الحكومية التنفيذية، فأننا نقصر الأعمال الإدارية على نشاطات الحكومة أي نشاطات كبار الإداريين والمشرفين والكتبة والفنيين.

لكن يلاحظ أن النشاطات التنفيذية كشق الطرق لا تعد في حد ذاتها إدارية على أساس أن الإدارة تعامل هذه النشاطات كجزء من نظام العمل في المصلحة الحكومية المعينة. ولكن من وجهة نظر الاختصاص السياسي فأن هذه النشاطات تعد إدارية على أساس أنها جزء من أجمالي النشاطات الحكومية التي تعد ضرورية للمحافظة على كيان الوحدة السياسية(1).

من هنا تركز هذه الدراسة على الإدارة العامة في اليمن القديم وفي دولة معين بالذات من خلال الإحاطة بالنشاطات الحكومية ومؤسساتها الإدارية وطبيعة السلطة السائدة فيها ونمط القرارات المتخذة من قياداتها. وما يهمنا من ملوك معين طبيعة الحكومة السائدة ونمط الماكنة الإدارية لمثل هذه الحكومات.

أولا : النظام السائد في الحكومة المعينية، هو النظام الملكي، وقد ظهر هذا النظام في أكثر التقديرات احتمالا في القرن الرابع ق.م في مرحلة شهدت فيها المنطقة تحولات جوهرية في ميزان القوى، في هذه المرحلة نجد في الجوف مدينتين تجاريتين هما (يثل) براقش حاليا و " قرناو " معين حاليا، وكانت هاتان المدينتان قد أخذتا في التكون لتصبحا قوة سياسية في المنطقة فتمكنتا بعد ذلك من إخضاع مدن الجوف جميعا لنفوذهما فشكلتا بذلك دولة جديدة هي دولة معين، التي اتخذت من قرناو عاصمة لها ومن " اليفع دقه " ملكا.

وعلى الرغم من غلبة النظام الملكي فقد كان هناك مجلس يضم أعيان الدولة وكبار موظفيها ويسمى هذا المجلس بـ " مسود " يتولى إدارة شؤون الحكومة ويبت في قراراتها. ومن المعلوم أن حكومة معين الملكية وكذلك الحكومات الملكية الأخرى في العربية الجنوبية، جوزت أن يشترك شخص أو شخصان أو ثلاثة مع الملك في حمل لقب " ملك " إذا كان حامل ذلك اللقب من أقرباء الملك المقربين.

والمسألة المهمة فيما يتعلق بتطور كيان الدولة السياسي طبيعة العلاقة بين العاصمة " قرناو " وحكومتها وبين المدن المعينية الأخرى ، الظاهر أن الطبيعة الاستشارية للملكية في معين أبعدها عن التعسف والاستبداد أولا وأعطى للمدن بعض الحريات في " الحكم المحلي " ثانيا.

ب- " الحكم المحلي " :-

يقول العلامة د. جواد علي مؤيدا ما ذهبت إليه "وقد كانت للمدن حكومات لكل مدينة حكومتها الخاصة بها ولهذا كان في استطاعتنا أن نقول إن حكومة معين هي حكومات مدن، كل مدينة فيها حكومة صغيرة لها آلهة خاصة تتسمى باسمها وهيئات دينية ومجتمع يقال له: (عم) بمعنى أمة وقوم، وجماعة. ولكل مدينة مجلس استشاري

---

(1) راجع ما كتبه: يونس، عبدالغفور، دراسات في الإدارة العامة، الإسكندرية ١٩٩٧م، ص١٥ وما بعدها.

يدير شؤونها في السلم وفي الحرب، وهو الذي يفصل فيما يقع بين الناس من خصومات وينظر في شؤون الجماعة "[1].

ويبدو من تاريخ دولة معين تنظيم الإدارة في المملكة على أساس المقاطعات على رأس كل مقاطعة ممثل عن الملك يعرف عندهم بـ (كبر) أي الكبير[2] ويظهر أنه كان لا يتدخل إلا في السياسة التي تخص المسائل العليا المتعلقة بحقوق الملك وبشعب معين. ويرد إسم الكبير بعد إسم الملك في الهرم الإداري للسلطة.

والإيرادات المالية لحكومة معين، تأتي من الضرائب ومن إيرادات الأراضي الحكومية التي تؤجرها للناس بمبلغ يتفق عليه. أما الضرائب فتؤخذ من التجار والزراع وسائر طبقات الشعب الأخرى، يجمعها المشايخ، مشايخ القبائل والحكام الكبراء بوصفهم الهيئات الحكومية العليا، وبعد إخراجهم حصصهم يقدمون ما عليهم للملك. وأما الواردات من المصادر الأخرى مثل تأجير أملاك الدولة فتكون باتفاق خاص مع المستثمر، وبعقد يتفق عليه. ومن الضرائب التي وردت أسماؤها في الكتابات ضريبة عرفت باسم " عثرم " أي " عشر " وتؤخذ من عشر الحاصل فهي " العشر " في الإسلام.

أما تفويض السلطة في الإدارة المعينية فنجدها عند الملك يفوض بعض سلطته إلى موظف كبير " رئيس " أو سيد قبيلة، أو تاجر من التجار الأغنياء لغرض الاستثمار المالي لمقاطعة، أو منجم، أو أي مشروع من مشروعات الحكومة وبعقد مشروط وموثق كتابة.

وإذا كان التفويض لاستثمار أرض زراعية فيقوم هذا الشخص بجباية حقوق الأرض لصغار المزارعين، ويكون هو وحده المسئول أمام الحكومة المحلية. ويتعهد الكبراء وسادات القبائل والحكام المحليون عادة بجمع الضرائب من أتباعهم، ودفع حصة الحكومة كما يتعهدون بإنشاء الأبنية العامة كإنشاء المباني الحكومية، وأسوار المدن، وبناء الحصون، والأبراج والمعابد وما شاكل ذلك مقابل ما هو مفروض عليهم من ضرائب أو تفويض سلطة التصرف في الأراضي العامة. فإذا تمت الموافقة تم عقد عقدين للطرفين وكتب به محضر ثم يدون خبرة على الحجز.

والظاهر أن المعابد ورجال الدين فيها شاركوا الملوك بعض سلطاتهم لهذا وجدنا بعض الكتابات وهي تشير إلى أداء المعابد لبعض الخدمات العامة للشعب مثل إنشاء المباني العامة، أو تحصين المدن وبذلك تساعد في التخفيض عن كاهل الحكومة لأنها كانت مثلها تجبي الضرائب وتتلقى أموالا طائلة من الشعب وتتاجر في الأسواق الداخلية والخارجية مقابل إعفائها من الضرائب وقد كانت وارداتها السنوية ضخمة قد تساوي واردات الحكومة.

---

(1) المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام ١٠٩/٢. وقارن طروحات د. جواد علي، بما ذهب إليه المستشرق الروسي، بيوتروفسكي، اليمن قبل الإسلام، ص١٧٠. وهو يميز دول اليمن عن الدول العربية شمال الجزيرة كونها أكثر تطورا ورقيا في مجال الإدارة والحضارة.

(2) ورد المصطلح في القرآن، بصيغة المفرد " إنه لكبيركم الذي علمكم السحر " طـه/٧١. " وقالوا ربنا إنا أطعنا سادتنا وكبراءنا فأضلونا السبيلا " الأحزاب/٦٧.

ج- تقويم التجربة الإدارية لدولة معين:-

وهل نستطيع تقييم التجربة الإدارية للدولة المعينية ؟ وما هو معيار هذا التقويم ؟ نعم نستطيع تقويم هذه التجربة لأن المصادر جميعها بما فيها النقوش والمصادر الكلاسيكية والحديثة تجمع على النشاط التجاري للمعينيين خارج حدود دولتهم. لقد وصلوا من أرض اليمن إلى أعالي الحجاز، والأردن وفلسطين والشام ومنهم من تاجر مع مصر وجزر اليونان.

ولم يتاجر أهل اليمن من دولة معين، مع هذه الأقطار حسب بل كونوا فيها جاليات تجارية تداولت عمليات البيع والشراء بالنقود المعينية لقد كونوا قنطرة تجارية بين الشرق والغرب، ألا يدل هذا على وجود مؤسسة بل مؤسسات إدارية متعددة قادت هذا النشاط وحافظت على استمراريته ؟ إن مثل النشاط المنظم لابد أن تقف خلفه إدارة حكومية منظمة بل ودولة قوية منظمة بدليل أن الدولة المعينية فقدت مقومات كيانها بعد أن ضعفت مدنها التجارية وانهارت مؤسساتها المالية.

د . سقوط الدولة المعينية / والحكم المحلي:-

لقد استمرت الدولة في ازدهارها الاقتصادي لكن بتزايد نفوذ وقوة دولة الأنباط فقد المعينيون مستوطناتهم الشمالية وخاصة مستوطنة (ددان) التي كانت من أهم مراكزهم كما أن اكتشاف البطالمة في مصر سر اتجاهات الرياح في البحر الأحمر كان عاملا لانتعاش الملاحة البحرية فانعكس ذلك الانتعاش البحري سلبا على الطريق البري لتجارة معين مما سبب لها الوهن الشديد والتراجع أمام قوة الدولة السبئية التي احتوتها سياسيا دون أن تقف على نشاط شعب معين(١) مما دفع بالمستشرق تكتش إلى القول: نحن نؤيد المصادر كلها التي قررت وأكدت أن مملكة بني معين كانت قائمة في عصر واحد مع مملكة بني سبأ(٢) .

هـ- عندما ينحرف الحكم المحلي باتجاه الانفصال

يبدو أن مسألة العلاقة بين السلطة المركزية والحكم المحلي في المدن أو الأقاليم مسألة عانت منها الشعوب والدول في تاريخنا القديم ومازلنا نعاني منها حتى يومنا هذا في التاريخ الحديث !

الحكم المحلي وتنازل السلطة المركزية عن بعض سلطاتها للأقاليم مسألة في غاية الأهمية بشرط ألا تقود الدولة والأقاليم والمدن باتجاه الانفصال فيكون الخراب قد عم الجميع وهذا ما حدث بالضبط لدولة معين.

والحكم المحلي للمدن والأقاليم، والذي سحب معه الجميع نحو الهاوية فالتهمت دولة سبأ والمدن والأقاليم المعينية الواحدة تلو الأخرى بعد أن أنفرط عقدها ورباطها عن السلطة المركزية!

---

(١) د. اسمهان، ص١٨٣.

(٢) دائرة المعارف الإسلامية، ٢٠٢/١١ مادة: سبأ.

هنا كان الحكم المحلي للأقاليم نتاج ضعف الحكومة المركزية، هذا الضعف كلما أزداد معه ابتعاد المدن والأقاليم عن سلطة الحكومة المركزية، الأمر الذي هيأ للدولة المقبلة، دولة الجيران، دولة سبأ المجاورة أن تنتهز الفرصة التاريخية فتنقض على دولة معين من الأطراف حتى وصلت إلى المركز.

يقول الأستاذ الحداد " كانت مدن معين في أواخر دولتها قد استقلت بشؤونها عن الدولة المركزية وساعد هذا التجزؤ الملك السبئي على ابتلاعها ودمجها في حكومة سبأ "[1] . وقد أشار العلامة د. جواد علي إلى هذه الظاهرة في الإدارة المعينية فقال:

" وفي خلال الفترة التي انصرمت بين أواخر حكومة معين واندماجها نهائيا في مملكة سبأ، ظهرت حكومات صغيرة يمكن أن نشبهها بحكومات المدن، انتهزت فرصة ضعف ملوك معين فاستقلت بشؤونها ثم اندمجت بعد ذلك في سبأ ومن هذه الحكومات التي استقلت في أيام معين .. مملكة لحيان[2] التي كان مركزها الديدان في العلا في شمال الجزيرة العربية وقد كانت في الأصل جزءا من أرض هذه المملكة ".

٣- مملكة حضرموت (١٠٢٠ق.م - ٣٠٠ ب.م) :-

أ- " المقدمة "

وعاصرت مملكة (معين) مملكة أخرى من الممالك العربية الجنوبية هي مملكة " حضرموت " وقد ظهرت قبل الميلاد أيضا وما زال أسمها حيا يطلق على مساحة واسعة من الأرض وقد وصل خبرها مسامع اليونان والرومان وسجله كتابهم في كتبهم.

وكلمة (هزر ماوت) و (حزر ماوت) الواردة في التوراة على أنها الابن الثالث لأبناء " يقطان ". تعني حضرموت ومعناها اللغوي " دار الموت ". وقد ورد إسم حضرموت في الكتابات العربية الجنوبية كما عثر على كتابات حضرمية ورد فيها إسم عدد من ملوك حضرموت، وأسماء أسر حضرمية، ومدن كانت عامرة، زاهية في تلك الأيام.

وليس علمنا بأحوال حكام (حضرموت) بأحسن من علمنا بأحوال حكام الممالك الأخرى، فلا نزال لا نعرف شيئا يذكر عن حكامها الأوائل، وعن عددهم ومدد حكمهم. ولا نزال نجد الباحثين في أحوالها غير متفقين " على مبدأ قيام حكومة حضرموت وعلى منتهاها وسقوطها فريسة في أيدي السبئيين ".

لقد تبين من بعض الكتابات الحضرمية أن عددا من المكربين حكموا شعب حضرموت وذلك قبل أن يتحول هذا الشعب إلى مملكة وقوائم هؤلاء المكربين تختلف اختلافا كبيرا، عند (فلبي) أو (هومل)[1] و (البرايت) وكما يختلف العدد عندهم، يختلف ترتيب أسماء هؤلاء الحكام، ومراحل حكمهم لمملكة حضرموت.

---

(١) التاريخ العام لليمن، ج١، ص١٦٠.

(٢) المفصل ١٠٦/٢.

(١) راجع قوائم هؤلاء الملوك عند: شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص٦٣ وما بعدها. نقلا عن: د. جواد علي، ود. فؤاد حسنين. وقارنها بما كتبه، المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام ١٤٤/٢.

ويذهب شليفر أن حضرموت نسبة إلى حضرموت بن حمير .. بن يعرب بن قحطان. وقد عرفت في الأزمنة الغابرة بأرض اللبان، وكانت أوسع رقعة مما كانت عليه الآن! وكان فيها " قوم حضرموت " الذين ذكرهم أسترابون ومن أشد القبائل بأسا في مملكة جنوب بلاد العرب. وكانت حاضرتهم سباته " شبوة " وكان يقطنها في الجاهلية الصدف، وقد وصل بنو كنده أنفسهم بالصدف، وكانوا قد هاجروا إليها من البحرين[٢] وأربى عددهم على ثلاثين ألف رجل قرابة مولد النبي.

ب- الكيان السياسي للمملكة:-

يرجع تاريخ قيام المملكة إلى عام (١٠٢٠ ق.م) على رأي بعض المستشرقين وكانت عاصمتها " شبوة " وقد قامت عدة حروب بين دولة حضرموت، ودولة معين، تخللتها عدة تحالفات مع الدول المجاورة استمرت لمدة ثلاثة قرون.

وقد جعل بعض علماء العربيات الجنوبية سقوط مملكة حضرموت واندماجها نهائيا في مملكة سبأ " سبأ و وذو ريدان " في أيام " شمر يهرعش " وبعد سنة " ٣٠٠ ب.م " لكن النقوش القديمة لم تذكر شيئا عن كيفية سقوط المملكة وعن كيفية استيلاء (شمر يهرعش) أو غيره عليها. وقد ذهب بعضهم إلى أن سقوط المملكة كان في القرن الرابع بعد الميلاد.

جـ- عاصمة حضرموت " شبوة " :-

وشبوة هي عاصمة مملكة حضرموت وحاضرة الإدارة فيها. كتب عنها المستشرق القدير كرومان بحثا قال فيه: شبوة مدينة في جنوبي بلاد العرب على مسيرة ست ساعات من السفال في وادي جردان، ويدور ذكر البلدة في تاريخ مبكر يرجع إلى تاريخ نقش حضرموت ويعرفها يليناس باسم " سابوتا " لكونها هضبة حضرموت. ويقول إنها شيدت على تل مرتفع وكانت تضم بين أسوارها (٦٠) معبدا.

وقد أشاد بذكرها لندبرغ وأكد أن مصادره تشير إلى أن العاصمة القديمة لحضرموت قائمة بالفعل على تل يقال له (قرن) وهو المرتفع الوحيد في السهل العريض لصق المحلة الحديثة، ولا تزال الأطلال تقوم على نطاق واسع فوق قمة التل يحيط بها سور. وما زالت العمائر الكبيرة أيضا قائمة بما فيها من عمد وتماثيل، ويصف كليزر شبوة على أنها مركز أطلال وآثار كثيرة بين بيحان وشبام. وقد وصف البكري والهمداني شبوة على أنها مدينة حميرية.

ويقول الهمداني، أن أهل مشبوه تركوا المدينة في أثناء الحرب التي نشبت بين مذحج وحمير واستقروا في حضرموت وقد سميت المحلة الجديدة شبام نسبة إليهم وكان أسمها في الأصل شباه.

والمستشرق، شليفر في دائرة المعارف الإسلامية، ج٧، ص٤٦٤، وما بعدها مادة: حضرموت. بافقيه، تاريخ اليمن القديم، ص٣٩.

(٢) شليفر، دائرة المعارف الإسلامية ٤٦٤/٧. مادة حضرموت. المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام، ج٢، ص١٥٤.

وكانت شبوة في القديم مركز تجارة اللبان ومركز التجارة بين مصر والـــهند، وكانت تحمل إلى روما عن طريق غزة أندر منتجات العرب والصين، وما زالـــت ثـــلاث طرق للقوافل تربط شبوة بالشمال أحدها يبدأ من نجران إلى شبوة[1].

وقد خصص د. جواد علي جزءا كبيرا في مفصله لتاريخ مدينة شبوة، بوصفها عاصمة حضرموت أولا ولأهميتها في إدارة شؤون المملكة ثانيا وقد أكد أن: شبوة هـــي عاصمة حضرموت وهي Sabtah المذكورة في التوراة. وقد زارها فلبي وعـــثر علـــى آثار معابدها وقصورها القديمة كما شاهد بقايا السدود التي كانت في وادي شبوة لحصر مياه الأمطار والاستفادة منها في ارواء تلك المناطق الواسعة الخصبة.

وتشاهد في وادي (أنصاص) وفي خرائب (شبوة) بقايا سد وأقنيـــة للاســـتفادة من المياه وخزنها عند الحاجة إليها.

ومن مدن الحضرميين المهمـــة مدينـــة (ميفعـــت) (ميفعـــة) وكـــانت علـــى ما يظن عاصمتهم القديمة. وقد ورد في بعض الكتابات ما يفيد أن (يدع غيل بن ســـمه علي) رمم أسوار هذه المدينة. وملك آخر بنى سور المدينة وأبوابها وأستعمل الحجـــارة والأخشاب وأنشأ فيها بيوتا ومعابد وأتم عمله بعده أبنه فأعلى سور المدينة وأحكمه.

لكن هذه الكتابة لم تذكر لنا طبيعة الجهاز الإداري للمدينة الذي تولـــى مهمـــة النفقات وأعمال الهندسة والبناء وهذه مسألة ما زالت بحاجة إلى بحث وتمحيـــص فقـــد ظهر من آثار الحصون والقلاع الباقية في حضرموت أن هذه المملكة كانت قد حصنـــت حدودها وحمتها بحاميات عسكرية ، أقيمت على طول الحدود لحمايتها من الطـــامعين، ولحماية الأمن الداخلي أيضا. وقد أقيمت هذه الحصون في مواقع ذات أهمية من الوجهة العسكرية على تلال وقمم الجبال ومرتفعات تشرف على السهول ومضايق الأودية حيـــث يكون في متناول الجنود إصابة العدو وإنزال الخسائر به، وبهذه الحـــدود دافعـــوا عـــن حدود بلادهم.

إن الخرائب والآثار الباقية كلها تشير وتؤكد وجود جهاز حكومي تولى مهمـــة البناء والعمران وإدارة شؤون المدن، دون أن نعثر على نقوش كافية تعطينـــا صـــورة واضحة عن طبيعة الجهاز الإداري الحضرمي وموظفيه.

د- الإدارة في حضرموت وشبوة:-

ذكرت قبل قليل أن الآثار والنقوش كلها تؤكد وجود جهاز إداري ينجـــز هـــذه الأعمال ويديرها خاصة أعمال البناء والعمارة فلقد تبين[1] من بعض الكتابات الحضرمية أن أحد الموظفين البارزين في حكومة حضرموت وقد كلفه " المكرب " في بنـــاء ســـور وتحصينات لحصن يهيمن على واد تقطعه الطريق القادمة من مدينة حجر والمؤدية إلـــى ميناء قنا. كما كلف هذا الموظف في إنشاء جدر وحواجز في ممرات الـــوادي المهمـــة لحماية منطقة "حجر" والمناطق الأخرى من المغيرين على حضرموت ولاسيما الحميرين

---

(١) كرومان، دائرة المعارف الإسلامية، ج١٣، ص١٠٧.

(١) المفصل ١٣٢/٢ وما بعدها. تكتش، دائرة المعارف الإسلامية، ج١١، ص١٨٥، مادة: سبأ.

الذين صاروا يهددون المملكة ويتدخلون في شؤونها. وقد وضع تحت تصرفه موظفين ومعماريين للإشراف على العمل.

وقد أكدت النقوش أن هذا الموظف ومساعديه قد أنجز الاستحكامات الساحلية لحماية البر من هجوم العدو، ويظهر أنه أقام حصونا على لسانين كانا بارزين في البحر فحمى بذلك الخليج الذي بينهما.

لقد أكثروا من سدود الأودية بإقامة جدر قوية حصينة بين طرفي الوادي بحيث تمنع الناس من المرور في الوادي إلا من باب يشرف منه الجنود عليها لحماية حضرموت من غزو حمير، وكانت مساكن قبائل حمير إذ ذاك تجاور حضرموت.

ويعد النقش المرسوم بـ Philby 84 من النصوص المهمة فيما يتعلق بتاريخ الإدارة في شبوة، وقد جاء فيه أن أحد ملوك حضرموت عمر مدينة (شبوة) وأقام بها وبنى المعبد بالحجارة وتم ذلك كله بعد الخراب الذي حل بها، وعمر ما تهدم وتساقط منها وأنه احتفالا بهذه المناسبة أمر بتقديم القرابين وذلك في حصن (أنود).

هـ- سقوط مملكة حضرموت بعد سنة (٣٠٠ ب م) :-

يذكر د. جواد علي أن بعض علماء العربيات الجنوبية يجعلون سقوط مملكة حضرموت واندماجها نهائيا في مملكة سبأ وذي ريدان بعد سنة (٣٠٠ ب.م)[٢] ويذهب الأستاذ اليمني الحداد إلى أن بداية الدولة كانت في حدود (١٠٢٠ ن.م) ونهايتها (٩٨٠ ق.م)[٣] وسبب هذا الخلاف في نهاية دولة حضرموت هو " تكرر فقدانها لاستقلالها "[٤] .

حكومة قتبان:-

- وعاصرت مملكة معين مملكة عربية جنوبية أخرى هي (حكومة قتبان) وقد وجد أسمها في كتابات عديدة، كما أشار إليها كبار الكتاب القدماء أمثال (سترابو).
- وكان القتبانيون يقطنون في الأقسام الغربية من العربية الجنوبية وقد امتدت منازلهم حتى بلغت (باب المندب) وذكرت المصادر الجغرافية الإسلامية أن قتبان موضع في نواحي عدن، ويعد وادي بيحان من صميم أرض قتبان.
- وقد حاول الباحثون في العربيات الجنوبية وضع تقويم لحكومة قتبان غير أنهم لم يتفقوا حتى الآن في تعيين مبدأ أو نهاية لهذه المملكة. وقد رجح هومل أن تاريخها يعود إلى ما قبل سنة (١٠٠٠ ق.م) بينما ذهب (ملاكر) إلى أن ابتداء حكم قتبان كان في حوالي سنة (٦٤٥ ق.م) وأن نهاية استقلالها كان في القرن الثالث ق.م بينما يرى (كلاسر) أن نهايتها كانت بين سنة (٢٠٠) و (٢٤ق.م).

---

(٢) المفصل ١٥٣/٢.

(٣) تاريخ اليمن العام، ١٨٧/١.

(٤) تاريخ اليمن العام، ١٨٧/١.

ويرى غيره أن هذه النهاية كانت بعد الميلاد، حيث اندمجت بعد فقد استقلالها في حكومة (سبأ وذي ريدان) القبيلة الرئيسة في اليمن عند ظهور الإسلام. ويرى (البرايت) أن نهايتها كانت على أثر خراب عاصمتها مدينة تمنع وإحراقها[١].

أ- الإدارة في قتبان:-

كان حكام قتبان يلقبون أنفسهم في بداية عهدهم باللقب الديني (مكرب) فلما توسع سلطانهم السياسي لقبوا أنفسهم بلقب " ملك " ومن هنا صارت طبقة الملوك متأخرة عن طبقة المكربين.

وتتألف بلاد قتبان من (حضر) وهم سكان المدن والقرى وينسبون إلى مدنهم وقراهم، ومن أشعب أي قبائل، ويكون فيها في كل مدينة أو قبيلة " دار ندوة " يجتمع فيها للمشاورة في إدارة شؤون الناس، وكانت هذه المجالس تساعد الملك بتقديم مشورتها ورأيها في شؤون الدولة وإدارتها في السلم وفي الحرب.

وهذه المجالس هي غير " مجالس الشعب " المسماة " المزواد " والتي كانت تتكون من ممثلي المدن، ومن رؤساء القبائل والشعوب وهي التي كانت تقترح القوانين وتضع مسودات اللوائح بعرضها على الملك للموافقة عليها، وتوقيعها وإعلانها للناس بصورة أمر ملكي.

وكانت العادة في حكومة قتبان تقضي أن يذكر عند إصدار القوانين والتعليمات أسماء أعضاء " المزواد " والرؤساء وكبار الموظفين كما تفعل الدول المعاصرة اليوم من ذكر أسم رئيس الدولة الذي يصدر القانون باسمه وبأمره. وأسم رئيس الوزراء، والوزراء أصحاب الاختصاص.

كما ورتبت حكومة قتبان الأنظمة الخاصة بشؤون جباية الضرائب وسيطرت على التجارة فجعلت أمر الاستيراد والتصدير في يدها، ونظمت العلاقة بين الناس والحكومة ثم بين الناس بعضهم مع بعض فوضعت التعليمات الدقيقة التي تضمن سلامة (أموال الدولة) وأموال الناس على حد سواء.

ولدينا[١] وثيقة قتبانية على جانب كبير من الأهمية الإدارية لإنهاء قانون من القوانين الجزائية المستعملة في حكومة قتبان، بل في الواقع من الوثائق القانونية العالمية، ترينا أصول التشريع وكيفية إصدار القوانين عند العرب الجنوبيين ق.م فيها روح التشريع الحديث وفلسفة التقنين وترينا أن الملك وهو المرجع الأعلى للدولة، هو وحده الذي يملك حق إصدار القوانين ونشرها والأمر بتنفيذها وترينا أيضا أن " مجالس الشعب " وهي المجالس المسماة بـ " المزواد " تشارك الملك في الرأي والنصيحة.

والوثيقة المذكورة هي قانون أصدره الملك وقد شهد على صحتها وشرعيتها جماعة من أعيان الحكومة والرؤساء وأشراف المملكة وشيوخ القبائل.

---

(١) للتوسع في هذا التاريخ، تاريخ قتبان، يراجع المفصل ١٧٦/٢. الحداد، تاريخ اليمن العام، ١٧٥/١. شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص٨١ وما بعدها. د. الجرو، ص٣٧ وما بعدها.

(١) المفصل ١٩٢/٢. الحداد ١٨٠/٢، بيوتروفسكي، ص١٧٢.

ولدينا وثيقة أخرى تمثل أمرا ملكيا في كيفية جباية الضرائب من رؤساء القبائل، وأن " كبير " قبيلة " كحد " هو الذي سيتولى أمر هذه الجباية والإشراف على تنفيذ الأمر الملكي وتطبيق أحكامه على الجميع على أن يقدم هذا الكبير الوارد إلى الحكومة سنة فسنة، فإذا انتهت مدة تعيينه تولى من يخلفه في أمر هذا المنصب " الجباية ".

دولة سبأ[٢] (٨٠٠ ق.م) :-

ورد ذكر سبأ في القرآن كشعب " لقد كان لسبأ في مسكنهم آيه جنتان عن يمين وشمال كلوا من رزق ربكم واشكروا له بلدة طيبة ورب غفور ".

أما سبأ، كدولة يمنية عريقة فإنها في رأي بعضهم أول الدول اليمنية القديمة وإذا ثبت أن كلمة (سابا) الواردة في النصوص السومرية والتي تعود إلى حوالي (٢٥٠٠ ق.م) تعني سبأ اليمنية فإن السبئيين يكونون أول شعب عربي جنوبي يصل خبره إلى الباحثين، ويكون الباحثون قد ارتقوا بتاريخهم إلى الألف الثالثة ق.م.

لقد بدأت الحرب بين معين وسبأ التي انتهجت سياسة التوسع وانتهت بسقوط الدولة المعينية وانتصار السبئيين الذين وحدوا اليمن ووقفوا بوجه مطامع الأحباش والرومان.

ولقد تجاوز أهل سبأ المعينين في الافادة من الطبيعة ومياه الأمطار فأنشاوا السدود ومنها سد مأرب العظيم وحفروا الترع وحولوا الرمال إلى جنان خضر.

أما دوافع قيام اليمنيين بشكل عام ببناء السدود فهي عدم توفر أنهار ثابتة كبيرة، وعدم توفر إمكانات استثمار المياه الجوفية للري في ذلك الزمان إلى جانب انتظام مواسم الأمطار في اليمن وملائمة طبيعة الجبال في اليمن لبناء السدود في سفوحها وبين مضايقها لحجز مياه الأمطار لحين الحاجة إليها.

وإذا كان بناء السد (سد مأرب) يعكس وجود حكومة وإدارة قويه فإن تهدم هذا السد، وبقية السدود بشكل عام بسبب إهمال صيانتها من جراء الحروب، إنما يكشف عن تدهور الأوضاع الإدارية وضعفها.

وأتخذ مكاربة سبأ مدينة " صرواح " عاصمة لهم التي اشتهرت بمعبدها الكبير. وكما اتخذوا مدينة صرواح عاصمة أولى لهم فقد اتخذوا بعدها مدينة (مأرب) عاصمة ثانية لدولة سبأ. وتتميز مأرب عن صرواح بموقعها الذي يتوسط طرق القوافل البرية التي تنقل التجارة من (شبوة) وميناء (قنا) (بير علي حاليا) ومن عدن، والمخا في الجنوب إلى الجوف فشمال الجزيرة العربية فالشام وغيرها.

---

(٢) المفصل، ج٢، ص٢٥٨-٥٩٨. الحداد، التاريخ العام لليمن، ج١، ص٢١٧ - ٢٨٣.
شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص٦٧-٩٧. الواسعي، عبدالواسع بن يحيى، تاريخ اليمن المسمى فرجة الهموم والحزن في حوادث وتاريخ اليمن، (صنعاء - ١٩٩١م)، ص١٣.
د. الجرو، ص٢١٥-٢٧٠.

أ- مملكة سبأ وذي ريدان:-

وعهد هذه المملكة هو العهد الأول من عهود دولة حمير[١] بإضافة جملة (وذو ريدان) إلى لقب ملك سبأ عند إتساع رقعة الدولة بانضمام (ريدان) إليها في عام واحد.

تعد دولة حمير من أشهر الدويلات اليمنية القديمة وآخرها ظهورا، وذلك في أواخر القرن الثاني (ق.م) فقد رافق ظهورها بداية التقويم الحميري عام (١١٥ ق.م). وتعد حمير من أكثر القبائل اليمنية عددا، وأن عاصمتهم ظفار، ومن أبرز من أهتم بالحديث عن نسب حمير، هو الحسن الهمداني في كتابه الإكليل. والملاحظ من النقوش أن اسم حمير يقترن دوما باسم (ذي ريدان). ولم تظهر حمير في النقوش كقبيلة واحدة بل تجمع قبلي " أشعب حميرم " أي شعوب حمير. أما كلمة ريدان فهي اسم لجبل أقام فيه سادة حمير قصرا لهم حمل الاسم نفسه. ومن ثم عرفوا أصحاب ذلك القصر باسم (بني ذي ريدان) أي أصحاب قصر ريدان.

والحميريون كانوا أذواء صغار، يدورون في فلك الدولة القتبانية ثم انفصلوا عنها مكونين كتلة سياسية مستقلة. ومع توسع النفوذ الحميري يتوسع اللقب الملكي، فتدخل إليه إضافات جديدة مثل (ملك سبأ وذي ريدان وحضرموت ويمنت) أما تحديد النطاق الجغرافي لدولة حمير فهو إلى الغرب من دولة قتبان وتشمل مرتفعات يافع، وذمار، ويريم (١١٥ ق.م) على أرجح الآراء، وقد أستمر هذا العهد إلى عام (٢٧٠م) حيث وسع الملك (شمر يهرعش) رقعة المملكة الحميرية لغير صالح حضرموت، وصار لقبه على وفق ذلك (ملك سبأ وذي ريدان وحضرموت ويمنت).

وكالعادة أشتد أوار الحرب بين القوى السياسية المتنافسة ومع الحرب كثرت المحالفات المحلية كالحلف الذي عقد بين أحد ملوك سبأ وحضرموت للوقوف بوجه المد الريداني، والغريب أن نجد ملك الحبشة يدخل على الخط وينضم إلى هذا الحلف فكان ذلك البداية الأولى للتدخل الحبشي في الأمور الداخلية لليمن.

لقد كان ظهور الأحباش على المسرح السياسي لليمن، الخطر الخارجي الذي هدد مصالح وكيانات الجميع، هذه الكيانات بدل أن تتحد أو تتوحد لصد الهجوم الحبشي لصد الخطر الخارجي القادم، نجد بعض هذه الكيانات يتحالف مع العدو الخارجي ضد مصالح إبن البلد !

وهذه الظاهرة هي التي دفعت " شمر يهرعش " أن يضع الأسس الأولى لدعائم الدولة المركزية:

ب- دولة سبأ وذي ريدان وحضرموت ويمنت

الدولة التي تصدت إلى تصفية الجيوب الحبشية في " تهامة " وضم أجزاء كبيرة من دولة حضرموت والظاهر أن انتصار " شمر يهرعش " في هذه الجبهات هو

---

(١) د. الجرو، ص٢٠٩، الحداد ٢٥٣/١ وما بعدها. تكتش، دائر المعارف الإسلامية، ج١١، ص١٦٩ وما بعدها، مادة: سبأ.

الذي دفع الإخباريين على عده أول التبابعه الذين بشر عهدهم بالتوحيد في أرجاء الجزيرة، التوحيد السياسي في اليمن، في العربية الجنوبية، والتوحيد بين عرب الشمال الذي قاده الملك: أمرؤ القيس بن عمر التنوخي (ملك الحيرة) الذي تمكن من بسط نفوذه على أجزاء واسعة من شمال شبه الجزيرة العربية ووسطها، بل وصل إلى مدينة نجران[1].

إن ملامح الدولة المركزية القوية في الجزيرة العربية ما لبثت أن أحبطت بالتدخل بل التوغل الحبشي في أرض اليمن.

<u>٦- الغزو الحبشي لبلاد اليمن سنة ٣٤٠م:-</u>

يذهب بعض المؤرخين إلى أن الأحباش الذين غزو اليمن وهم من أصل يمني، هاجروا إلى الحبشة من اليمن في عصور سحيقة وأسسوا دولة كانت النواة لدولة (أكسوم) في الحبشة[2] " فأصل الحبش من عرب اليمن من سفوح الجبال "[3] .

أما تمركز الأحباش في سواحل اليمن فقد بدأ منذ القرن الأخير (ق.م) حيث بدؤوا يتمركزون في سواحل اليمن بمحاذاة البحر الأحمر وبدءوا يتدخلون في شؤون اليمن بشكل تحالف مع هذا الفريق أو ذاك، ومن ثم بدؤوا يتسللون إلى الداخل حتى وصلوا ظفار، أما الاحتلال الحبشي فقد كان حوالي عام (٣٤٠م).

وكان الباعث لاحتلال اليمن هو السيطرة على الطريق التجاري البحري الذي كان بأيدي اليمنيين بين بحر الهند والبحر المتوسط، عبر البحر الأحمر، عن طريق الموانئ اليمنية وشواطئها والسيطرة على الموارد الاقتصادية في اليمن. ونشر المسيحية فيه، والتي كانت قد انتشرت في الحبشة[1] بدليل مساندة قيصر الروم للأحباش، وقد دام احتلالهم لليمن حوالي ٣٥ عاما من القرن الميلادي الرابع.

لقد شهد هذا القرن تحولات دينية خطيرة فقد تخلى ملوك اليمن وشعوبها منذ هذا القرن عن التقرب إلى الآلهة الوثنية وحلت محلها صيغ جديدة ذات طابع توحيدي غامض شبيه بملة إبراهيم " ثم أوحينا إليك أن أتبع ملة إبراهيم حنيفا "[2].

فهل كان التحول نتيجة طبيعية لتغلغل الديانة المسيحية واليهودية في بلاد اليمن؟ لقد وصلت المسيحية اليمن عن طريق الحبشة وعن طريق البعثات التبشيرية القادمة إلى اليمن نذكر منهم المبشر ثيوفيلوس الذي وصل اليمن مبعوثا من الإمبراطور قسطنطين وأنجز فيها بناء ثلاث كنائس (عدن ، ظفار هرمز). أما الديانة اليهودية فقد

---

(١) بافقيه، تاريخ اليمن القديم، ص٧٩.
(٢) نلسن، تاريخ العرب القديم، ص٣١.
(٣) المفصل ٣/٤٤٩.
(١) جويدي، دائرة المعارف الإسلامية، ج٥، ص٢٠، مادة: الحبشة.
(٢) القرآن الكريم، ١٢٣، سورة النحل، ١٦.

دخلت في المرحلة التي أعتنق بها ملوك حمير هذه الديانة ويرجح أن وصولهم كان في سنة (٧٠م) سنة تخريب بيت المقدس على يد الرومان[٣].

لقد أعتنق الملك اليمني " يوسف أسار يثر " اليهودية ودعا الناس إليها وبعد أن تهود الملك الحميري (يوسف) أنتهج سياسة تجميع القبائل اليمنية استعدادا لطرد الأحباش. وبعد أن أستكمل قوته بدأ هجومه على (ظفار) العاصمة الحميرية وقتل الأحباش فيها واستولى على الكنيسة وأحرقها وسيطر على نجران. ثم أمر ببناء القلاع والحصون على طول المدن الساحلية، استعدادا لصد أي هجمات حبشية محتملة، وإن كانت هذه الهجمات قد تعطلت سبع سنوات تقريبا!

لقد أعدت الحبشة بالتعاون مع بيزنطة حملة عسكرية ثانية، أعدت لها أعدادا بحريا قويا، الأمر الذي وقع الملك الحميري على الانسحاب أمام الأحباش إلى الجبال ليتحصن بها ولما شعر باليأس أبت شيمته العربية الوقوع في أسر الجيوش ، فرمى بنفسه مع فرسه في البحر وملكت الحبشة اليمن.

ولما تمكن الأحباش من القضاء على الملك الحميري (ذي نواس) أناب الأحباش عنهم في اليمن (قيل) يمني، ولاة قائد جيش الأحباش (أرياط) وظل في منصبه من عام ٥٢٥ إلى ٥٣٥م حيث ظهر في هذا التاريخ (أبرهه الأشرم) الذي أستقل بحكم اليمن.

<u>٧- الغزو الفارسي لبلاد اليمن:-</u>

قاوم أهل اليمن حكم الأحباش السيئ منذ أول حاكم منهم (أبرهه الأشرم) وحتى آخر حاكم حبشي وهو (مسروق) بن أبرهه. إلا أن مقاومة أهل اليمن للأحباش، كانت انتفاضات متفرقة وغير منسقة ولا متكافئة. الأمر الذي دفع أحد قادتهم من حمير (سيف بن ذي يزن) أن يطلب العون العسكري من كسرى فارس، لكن كسرى لم يعط سوى المال فخرج سيف من عنده وجعل ينثر الدراهم فأنتهبها الناس فأرسل إليه كسرى وهو يسأله " ما الذي حملك على ما صنعت ؟ فقال له: أني لم آتك للمال، وإنما جئتك للرجال ولتمنعي من الذل فأعجب ذلك كسرى وأمده بالجند والرجال والسفن.

ووصلت السفن إلى عدن عام (٥٣٣م) يقودها " وهرز الديلمي " و " سيف بن ذي يزن " وذكر أن وهرز أحرق السفن بعد إنزال الجنود منها.

وما أن نشبت المعركة حتى قتل (مسروق) وأنهزم الأحباش وقتل كثير منهم ثم دخل وهرز وسيف صنعاء وعاد وهرز إلى فارس وتمكن سيف بن ذي يزن من ملك اليمن.

لكن سيف ما لبث أن قتل على يد رجل من بقايا الأحباش بعد سنوات من حكمه مما دفع كسرى إلى إرسال نجدة بعدد من السفن بقيادة وهرز ثانية عام (٥٩٨م) فقضى على البقية الباقية من الأحباش وأستقر في صنعاء يبعث إلى كسرى بالأموال والهدايا.

---

(٣) راجع التفاصيل الدقيقة، حول هذا الموضوع في: براستد د. هنري جايمس العصور القديمة، ص٢٢٧. بيروت ١٩٨٣م، ترجمة داؤد قربان، وفيه معلومات غزيرة ورصينة عن اليهود ودولتهم وتشتتهم.

وأستمر الفرس يحكمون اليمن إلى أن غمر نور الإسلام الجزيرة العربية وكان آخر حكامهم " باذان " الذي أعتنق الإسلام.

٨- "الإدارة في اليمن" قبيل الإسلام[١] :-

أنا أتفق مع دراكر: إن الإدارة مهمات. والإدارة أحد فروع المعرفة ولكن الإدارة هي البشر أيضا. فكل إنجاز للإدارة هو إنجاز لمدير، وكل فشل لها هو فشل المدير. إن البشر هم الذين يديرون وليست القوى أو الحقائق، وعليه فإن الإدارة تركز على ما يقوم به الناس من أعمال وما يقومون بانجازه ومع ذلك فهي تحاول دائما التوحيد بين الأفراد والمهمات.

إن دراسة الإدارة على وفق هذا المفهوم في مسار الحياة اليمنية في عصور ما قبل الإسلام. غاية في غاية الصعوبة خاصة بعد أن دخلت الحياة الاجتماعية حياة الناس مرحلة تتفق مع ما يسمى بنظام المدن والدول City - states الذي عرفه من قبل اليونان والرومان، وبالرغم من ذلك فإن قيام هذا النظام بالجنوب العربي لم يخضع للأثر الهيليني أو أي أثر أجنبي آخر. ولقد ظلت العلاقات والروابط القبلية على أشدها وانعكست في التنظيم الإداري للمدينة التي ساد فيها بوضوح التقسيم الطبقي للمجتمع.

وإلى جانب هذا لابد من ملاحظة تطور مدن القوافل وهي مدن ظهرت إلى الوجود نتيجة لظروف اقتصادية معينة فهي قامت عند ملتقى الطرق البرية بجزيرة العرب، حيث اكتسبت تجارة المرور (الترانزيت) أهمية كبيرة وسادت بهذه المدن علاقات مالية، أساسها التبادل التجاري والتعامل النقدي والربا مما أسهم في نمو هذه المدن، بصورة ملحوظة. وعند دراسة مدن القوافل بالذات لابد أن نولي اهتماما خاصا بالرقيق كعنصر من العناصر الجوهرية في المجتمع القديم. والتركيب الاجتماعي لمدينة نجران، يعطي مثالا جيدا لمكانة الرقيق، ومثالا جيدا للمدينة - الدولة القديمة وذلك في العهد الذي إتحدث فيه بعض المدن لتشكل دولا كبيرة تمتعت بإمكانات بشرية كثيرة.

عندما ندرس الإدارة في الدول اليمنية القديمة لابد من ملاحظة اختلاط عدد من الظواهر في مجتمع الجنوب العربي. فالنظام القبلي القديم والأرستقراطية الإقطاعية، والنظام الملكي ورجال الدين في المعابد، هذه المؤسسات كلها وجدت في آن معا، وساهمت في تطور مستوى إداري معين لمدينة الدولة.

ومن طبيعة التركيب القبلي أن يقود إلى التقسيم الآتي: بيوتات رفيعة، وأخرى وضيعة. وفيما يتعلق بالأرستقراطية المحلية فقد شغلت وضع المسيطر على إدارة المدينة، فهي طرف في إدارتها، أما الأحرار والنبلاء فقد كونوا أيضا الطبقة المسيطرة التي تولت إدارة شؤون المدينة[١].

---

(١) للتوسع في هذا الموضوع راجع ما كتبه المؤلف في: الإدارة، المهمات - المسئوليات - التطبيقات، القاهرة، ١٩٩٥م . ص٥ وما بعدها. ترجمة اللواء محمد عبدالكريم. مراجعة أ. د. نادية الهادي. الدار الدولية للنشر والتوزيع.

(١) بيتروفسكي، اليمن قبل الإسلام، ص١٧٥ وما بعدها. الواسعي، ص١٦.

ونحن إذ نلاحظ التنظيم الهرمي للمجتمع الطبقي في اليمن القديم. لا نجد له الوضوح نفسه في التنظيم الإداري للجهاز الحكومي في الدول اليمنية القديمة على اختلافها. يذكر د. نيكلوس[٢] . في حديثه عن التكوين الهرمي الاقتصادي للدولة والمجتمع اليمني القديم، وعن الترابط بين الأفراد والجماعات بروابط العمل لا بروابط القرابة والدم، حيث: كانت كل طائفة أو فئة في الدول العربية الجنوبية من أسر متساوية في الحقوق فكل بطن من هذه البطون وتلك القبائل مجموعة الشعوب التي كانت لها أنظمتها الخاصة التي أرادتها الدولة لها، ومن هنا كانت الرابطة التي تربط سائر الأفراد رابطة إجبارية وليست اختيارية وعلى كل جماعة أو طبقة أن تعيش في الحدود المرسومة لها ، وتأتمر بالأوامر التي يقيدها بها المجتمع. وطبقا لهذا الوضع كان النظام الاقتصادي للدولة نظاما فيه شيء من التدرج وعلى شكل هرمي، قمته الملك وان لم يكن مطلق التصرف.

أما تدرج النظام الحكومي والإداري القديم من النظام الثيوقراطي الديني إلى النظام الملكي الدنيوي، فالظاهر جميع رعاياه الدول الأربع التي كانت موجودة في بلاد اليمن وهي شعوب: معين، وقتبان، وحضرموت، وسبأ، عرفت هذا النظام وأخذت به، كما أنها أخذت تتدرج من النظام الديني إلى النظام الملكي الدينوي فاختفى اللقب الديني (مكرب) وحل محله لقب (ملك) وقد ظهر هذا اللقب الدينوي الجديد متأخرا في سبأ عنه في قتبان، أما فيما يتصل بالمعينيين فما جاء عنهم إلا اللقب الدينوي " ملك " إلا أنه كان يستعمل في بداية عهد معين لفظ " مزواد " أو " مزود ".

ويورد د. نيكلوس وجهة نظر جديدة في بنية التكوين القبلي لليمن فعنده[٣]. أن القبائل اليمنية كانت تنقسم إلى قبيلة حاكمة تدل عليها عندهم كلمة (شعب) وإلى قبائل محكومة تسمى (قبيلة) وأن أساس تكون القبيلة هو روابط العمل لا أواصر القرابة والدم، وأن الجماعة التي يجمع أفرادها العمل تسمى قبيلة وأنه حتى القبيلة الحاكمة مكلفة بالعمل في سبيل الصالح العام، وخدمة الدول، فرابطة العمل هو أساس تكوينها ولم يعفها مركز الزعامة من ذلك فكلمة (الشعب) تتكون من القبيلة التي استطاعت قيادة القبائل الأخرى التي لم تبلغ نضجها السياسي وهذا الشعب (القبيلة الحاكمة) يملك أرضه وأرض الآخرين الذين تحت زعامته، وهو الذي يتولى إدارة شؤون هذه الأرض في الزراعة، الري، الأجور.

فاسم الشعب، هو إسم القبيلة الزعيمة، هكذا في لقب ملك سبأ، وملك قتبان ومعين، أن لفظ قبيلة ليس لفظا يدل على جماعة تجمع بينهم صلة القرابة والدم، ليست القبيلة هي فروعا وأغصانا من أسر وأجناس، ليست هي جدول نسب، فالحالة الاقتصادية والسياسية هي التي تقرر وظيفة الجماعة وعملها.

---

(٢) نلسن، التاريخ العربي القديم، ص١٢٢ وما بعدها. الحداد، تاريخ اليمن العام، ج١، ص٣٣٨ وما بعدها.

(٣) التاريخ العربي القديم، ص١٢٧.

فهنا ونحن نبحث عن موظفي الإدارة نجد عددا كبيرا من القبائل يتولى شؤون الإدارة في المدينة في الحفاظ على الأمن، في البناء، في الارواء، في القلاع والحصون، وبناء السدود، والجيش.

فسبأ مثلا[1] مكلفة بالعمل في سبيل خدمة مصالح الناس، وخدمة الدولة ولكن مركزها هو مركز الزعامة ولهذا فمن السهل جدا تقسيم القبيلة إلى بطون وأفخاذ حسب حاجة العمل وطبيعة الظروف السياسية والإدارية المحيطة بالقرية وعلى هذا النمط نجحت سبأ في تكوين قبائل مدنية. فنحن نستطيع أذن أن نتصور في القبائل البذرة الأولى لتكوين الدولة وإن أقوى هذه القبائل هي التي تصير المحور الذي تدور حوله القبائل الأخرى، والمركز الذي تتمركز فيه القوى الإدارية والاقتصادية والسياسية وهي القوى التي تكون الدولة.

وفي ضوء ذلك يمكن أن نفهم كيف تطورت الأمور في أوائل العهد الملكي للدولة السبئية القديمة، فقد عظم نفوذها تدريجيا وأمتد حتى ضم جيرانها إليها وأصبحت مع مرور الأيام سيدة بلاد العرب الجنوبية قاطبة.

وفي ضوء ذلك يمكن أن نفهم صعود النفوذ السياسي لملك حمير (شرحبيل يعفر) الذي تقلد العرش سنة ٤٩٩م، وقام بأهم إنجاز عمراني وهو ترميم سد مأرب الذي تعرض حينها للتصدع، فسخر شرحبيل حوالي ٢٠,٠٠٠ من رجال حمير وحضرموت للقيام بالترميمات المطلوبة. والظاهر أن عهد شرحبيل شهد حالة من الاستقرار السياسي والتوسع الحميري الذي فسره النقش الذي عثر عليه في (ظفار)[2] العاصمة الحميرية، يقول النص: شرحبيل يعفر ملك سبأ وذي ريدان، وحضرموت ويمنت وأعرابهم في الطود والتهائم[3].

ويرجع النقش (١٦٠٦ جلازر) إلى العصر القتباني وهو يقدم لنا بعض المعلومات الخاصة بالتشريع والإدارة في تلك البلاد والتي عرضت نظاما يتكون من مجالس تمثل الشعب تمثيلا نيابيا، فقد يكون مجلس قبلي إلى جانب العرش، كما كانت تمثل القبائل المختلفة في الهيئات التشريعية المتعددة، وكانت إدارة البلاد بيدها وربما كان المجمع القبلي يعقد جلساته مرتين في العام وفي عاصمة الدولة.

كما كان يوجد ممثلون لأصحاب الأراضي الخصبة والقبائل المنظمة إليها وسكان المزارع والمراعي وكانت تمثلها طبقة السادة صاحبة الامتياز (مسود) وعدد كبير من أصحاب الأملاك (طبن).

أما المجالس الاستشارية فقد كانت مكونة من سائر القبائل ولم يحرم منها إلا الرقيق الذين كانوا يعملون في الأرض (أدوم).

وكان (المجلس القبلي) يعني بسن القوانين الزراعية فيما يتعلق بتنظيم استثمار الأرض والعقار وتنظيم ضرائبها، كما كان يقوم بأعمال إدارية تنفيذية تعالج

---

(١) قارن ما كتبه نيكلوس بما أورده تكتش، دائرة المعارف الإسلامية ١١/١٩٩، مادة: سبأ.
(٢) راجع عنها: أيوار، دائرة المعارف الإسلامية، ١٥/٤١٣.
(٣) د. الجرو، ص٢٥٩.

إدارة الأرض وتأجيرها فهو كيان تشريعي تنفيذي في وقت واحد فيما يعني بالأرض واستثمارها. إلا أن القوانين التي يسنها تتوقف على إقرار (المجلس الاستشاري) وموافقة له اختصاصات أوسع من اختصاصات المجلس القبلي.

وإلى جانب هذه النظم التشريعية توجد (نظم) أخرى إدارية، كانت تعالج إدارة الأرض وتأجيرها والشروط اللازمة عند كل حالة. هذا كله يتم عن طريق المجتمعين الذين ينفذون أوامر الملك وإطاعته، فنحن نجد فوق النظام الديمقراطي نظاما آخر يصدر القوانين وهو سلطان الأمير، ومن هذه الطاعة وهذا الحرص على تنفيذ رغبة الملك يتبين لنا أن الملك هو الذي كان يدعو الأعضاء إلى الاجتماع وأن جميع القرارات كانت تصدر إجابة لرغبة ملكية.

أما اجتماعات ممثلي القبائل فكان يقرر بمرسوم ملكي لذلك من الصواب أن يطلق على هذا المجلس أسم (المجلس الاستشاري للدولة) يشارك فيه (الملك) و (المسود) وبعض (كبار الموظفين) وهؤلاء جميعا يساهمون في إصدار القوانين باسم الملك.

أن هذا النقش يؤكد أن القوانين والإجراءات الإدارية في مجلس القبائل ومجلس الدولة الاستشاري تصدر باسم الملك.

وقد شهد العصر السبئي القديم التمثيل النيابي وإن كانت النقوش غير كافية للإحاطة بهذا الموضوع إحاطة كافية.

أما جباية الضرائب فقد كانت موكولة إلى جماعة صغيرة من الموظفين تحت إشراف الملك تكون (مجلس الرأي) الذي يشرف على تطبيق الأنظمة الإدارية في حدود القوانين الموضوعة لها.

أما فيما يتعلق بـ (الاقتصاد القومي) فيمكن الإشارة إلى (المعبد) و (الحكومة) فبعد الفتوحات العظيمة للأمير السبئي (كرب ال وتر) أصبح من الضروري إحداث نظام سياسي واقتصادي يتفق والوضع الجديد لدولة مترامية الأطراف يهيمن السبئيون على إدارتها.

وقد اشترت الدولة السبئية الكثير من الأراضي الإقطاعية وضمتها إليها كأملاك حكومية وكانت هناك إلى جانب الأراضي الحكومية أراض أخرى كإقطاعيات تابعة للتاج مباشرة.

أما تحصيل الأموال إلى الدولة كضرائب فكان يتم عن طريق الدفع نقدا (ورقم) ومنه الورق (النقد) وكانت الضريبة تجبى من القبيلة كوحدة وتختلف قيمتها باختلاف المحاصيل من حيث الكثرة والقلة ، وتوزع الضريبة داخل القبيلة مع الفلاحين.

ولابد من إشارة ولو سريعة، لدخول الفرس بلاد اليمن وطردهم الأحباش منها، حيث حكموا اليمن حكما مباشرا، بعد موت سيف بن ذي يزن[١]، أصبحت اليمن مقاطعة فارسية تحكم وتدار من (المدائن) بل كانت بمثابة القسم الرابع في التقسيم الإداري لمملكة فارس.

---

(١) راجع التفاصيل عند باريه، دائرة المعارف الإسلامية، ج١٣، ص٣ مادة: سيف بن ذي يزن.

وبالرغم من وقوع اليمن تحت السيادة الفارسية إلا أن وجودهـم الإداري قـد أقتصر على المدن الرئيسة مثل (صنعاء) و (عدن) والمراكز التجارية المهمـة لجباية الرسوم الجمركية. ومن هنا تحقق للفرس حلمهم بالسيطرة على مخارج التجارة البرية والبحرية من بلاد اليمن عن طريق البحر الأحمر إلى جانب ما كانوا يسيطرون عليه من تجارة الخليج العربي.

وقد ترك الفرس المخالف في يد (الاقيال) و (الإذواء) الذيـن كـانوا الحكـام الفعليين وقد برز منهم (المثمانة) وهم ثمانية بيوت كبيرة لا يستقيم حكـم اليمـن دون الاستعانة بأسرهم.

لقد ظل الاقيال والإذواء يؤلفون القوة السياسية والإدارية الأساسية في اليمـن إلى العهد الإسلامي، ومما يؤكد ذلك الرسائل التي جاءت من الرسـول ووصلـت إلـى الأقيال الذين أرسلوا بدورهم إلى الرسول مبعوثا يخبروه من خلاله برغبتهم في الدخـول في الإسلام.

لقد تتابع على حكم اليمن خمسة من ولاة الفرس كان أخرهم (بـاذان) الـذي أعتنق الإسلام في عهد الرسول، وبعد موته ولى النبي أبنه (شهر باذان) على صنعـاء، وولى على كل جهة واحدا من الصحابة، وقد أمتزج من تبقى مـن الفـرس بـاليمنيين وأطلق عليهم أسم " الأبناء "[٢].

(٢) د. الجرو، ص٣٢١-٣٢٢. بيوتروفسكي، اليمن قبل الإسلام، ص٣٠٩. الفصل الخاص (أبناء الفـرس اليمنيون).

الفصل الثاني

الكيان السياسي والإداري لليمن من عصر النبي (ص) إلى سنة ٢٠٥هـ "عصر التوحد"

" مع نشر الإسلام في اليمن أستعيد نظام السلطة الإدارية للدولة "

بيوتروفسكي، اليمن قبل الإسلام
ص١٨٨

١ - اليمن في (دولة الإسلام) (١٠هـ - ٢٠٥هـ) :-

كانت اليمن عند ظهور الإسلام تعاني من التفكك السياسي والانقسام الإداري والذي يرجع جذوره إلى زمن الحميريين، ويقويه الأحوال الجغرافية المعقدة بما في ذلك الجبال الشاهقة والوديان العميقة والتي ساعدت على نمو سلطات الأمراء المحليين من الإذواء الكثيرين الذين يهيمن كل واحد منهم على منطقة واسعة. ولم يفلح الأحباش الذين قضوا على الدولة الحميرية وحكموا البلاد بالقوة وأسندوا المسيحية في كسب رضىا أهل اليمن ولم يقضوا على سلطات الإذواء في وحداتهم الإدارية المتفرقة كما أن انحيازهم إلى دولة الروم ضيق نشاط أهل اليمن وأضعف علاقتهم ببلاد المشرق التي كانت تهيمن عليها دولة معادية للروم وقد واجهت حكمهم ثورات في اليمن ختمت - كما رأينا - عند قيام سيف بن ذي يزن، واستعانته بالفرس الذين أنجدوه بقوة صغيرة أقامت في " صنعاء " ولكنها لم تفلح في السيطرة على اليمن التي كانت تعاني من انقسامات داخلية زادت في ضعفها. كما أن العدد الكبير من (الإذواء) والمتنفذين المحليين كانوا يتقاسمون السلطة والإدارة في معظم أرجاء اليمن وكان كل منهم يدير منطقة تختلف سعة رقعتها ويرتبط مع سكانها بروابط وثيقة، ويعتمد بالدرجة الأولى الزراعة التي يعمل فيها معظم أهل اليمن. غير أن هؤلاء " الإذواء " لم يكونوا متعاونين مع بعضهم مما أدى إلى تفكك النظام السياسي والإداري في اليمن.

غير أن التفكك السياسي والإداري لم يعطل ازدهار الصناعات الحرفية ولا النشاطات التجارية على مختلف الجبهات فكان الكثير من منتجاتها تصدر إلى العراق والشام، والحجاز، وربما إلى بلاد الشرق الأقصى. وظلت اليمن محتفظة بعلاقات طيبة مع أهل الجزيرة عامة، وأهل مكة خاصة[1].

(١) د. لعلي، الدولة في عهد الرسول، ص٤٥٣ وما بعدها.

أ- اتصال أهل اليمن بالإسلام:-

الإسلام نور " يا أيها الناس قد جاءكم برهان من ربكم وأنزلنا إليكم نورا مبينا "[١] وهذا النور عمر أرض الجزيرة العربية مبشرا بوضع جديد وقد أدرك أهل اليمن سمات الوضع الجديد واعتمدوا على أنفسهم في معالجة أوضاعهم الداخلية وتأمين مصالحهم، وكان أبرز خطواتهم وأحسنها توثيق صلتهم بدولة الإسلام، " فلما بلغ أهل اليمن ظهور الإسلام وعلو حقه أتته وفودهم فكتب لهم كتبا بإقرارهم على ما أسلموا عليه "[٢].

وكانت البداية بعد عقد صلح الحديبية حيث قدم إلى الرسول وفود غافق، وبارق ودوس، ثم تتابعت الوفود، وفد خشين والاشاعرة. وهذه الوفود كلها من عشائر تقع ديارها في الأطراف الشمالية من اليمن وهي متصلة بمخاليف الطائف. وتلى ذلك وفد النخع.

ولما فتحت مكة في السنة الثامنة للهجرة وأسلمت قريش أزداد عدد الوفود القادمة إلى الرسول، حيث قدم وفد ثمالة، والحدان، وفي السنة التاسعة قدم وفد خثعم، ثم تجيب. وفي السنة التاسعة قدمت وفود (الإذواء) الحميريين منهم الحارث بن عبد كلال، ونعيم بن عبد كلال، وأرسلت المعافر وهمدان مالك بن مره الرهاوي تعلن إسلامها. وتعاقبت الوفود: خولان، الرهاويون، غامد، ومن المحتمل أن عددا آخر من الوفود قدمت إلى المدينة تعلن إسلامها لم تذكرها المصادر التي كتبت أسماء هذه الوفود وأعدادها[٣].

لقد تم اتصال أهل اليمن بالإسلام بطريقة سلمية[٤] وبمبادرة منهم، لقد شعروا وهم سادة الحكمة بخطر تفككهم وما يمكن أن يجلب لهم الانضمام إلى دولة الإسلام من منافع ، فتقدموا متفرقين للانضمام إليه فصاروا ضمن الروابط الأوسع للدولة الإسلامية بعد أن حصلوا من النبي " عهد الله وذمة رسول الله "[٥].

وكتب الرسول إلى أهل اليمن كتبا يبلغ عددها ٣٨ كتابا ومن هذه الكتب ١٦ كتابا موجهة إلى أفراد. ومن كتب الرسول إلى أهل اليمن ١١ كتابا موجها إلى أفراد وجماعاتهم إلى " قومه ومن تبعه " وأكثر الأفراد الذين ذكروا في هذه الوثائق ولوا وظائف على أقوامهم أو على من أسلم من قومهم وقد تكون هذه التولية تثبيتا لمكانتهم. والتوليات مختلفة في مداها الإداري وعلى أي حال فأن الولاية كانت على الجماعات من

---

(١) ١٧٤، سورة النساء، ٤.

(٢) البلاذري، فتوح البلدان، ٦٧ وما بعدها الدولة في عهد الرسول.

(٣) أهم هذه المصادر (ابن سعد) الطبقات الكبرى، ١-٢/٧٢ وما بعدها. الطبري ١٧١٧/١ وما بعدها. الحداد، التاريخ العام لليمن، ج٢، ص١٤ وما بعدها. " وفادات اليمنيين الأولى ".

(٤) راجع التفاصيل الموسعة عنها في: محمد حميد الله مجموعة الوثائق السياسية للعهدين النبوي والراشدي.

(٥) ابن أسعد ١-٣ / ٧٥.

السكان وليست على أراض وأقاليم وهذا منسجم مع سياسة الرسول وإداراته في الاهتمام بالتعامل مع البشر دون الأقاليم.

ب- إدارة الرسول في اليمن

ومن الكتب التي ذكرت المصادر توجيهها إلى اليمن ١٣ كتابا وجهت إلى جماعات دون ذكر رؤساء بعضها " ذكر فيها أن عاملهم من أنفسهم " وبعضها من "حاضر بيشه وباديتها" و على " من ورائهم من قومهم " وهذه الجماعات كلها التي وجهت لها الكتب تقطن المناطق الشمالية من اليمن، وهي تمثل الاتجاه العام لسياسة الرسول في إدارة المناطق التي ضمتها دولة الإسلام والظاهر أنها طبقت الأحكام التي وضعها الرسول مع مراعاة التنظيمات المحلية والسلطة العليا للعمال الذين أرسلهم الرسول.

والظاهر أن السلطات الإدارية التي فوضها الرسول من خلال كتبه لبعض الشخصيات المتنفذة في الوسط اليمني، لم تتعارض مع سلطة باذان في صنعاء وما جاورها ويبدو أن سلطته لم تكن كبيرة ولم تمتد إلى منطقة واسعة، إذ أن (الإذواء) و "الحكام المحليين" كانوا يهيمنون على معظم أرجاء اليمن وكانت لكل منهم سلطات إدارية واسعة في المنطقة التي يحكمها.

وقد أدرك باذان[1] ضعف مركزه، فلما أنتشر الإسلام وتوسعت دولته بعد فتح مكة أدرك قوة الإسلام فأراد الارتباط به لاستثمار إسناده فأعلن إسلامه وانضمامه إلى دولة الإسلام في السنة (١٠) للهجرة.

جـ- موظفو الإدارة في عهد النبي (ص) :-

في سنة (١٠هـ) وبعد حجة الوداع، مات باذان فكان لابد من ترتيب إدارة شؤونها من قبل النبي، فبعث معاذ بن جبل معلما " لأهل البلدين اليمن وحضرموت[2].

وفي رواية ثانية، أن الرسول بعد ما قضى حجة الوداع وعاد إلى المدينة نظم أمارة اليمن وفرقها بين الرجال، لكل رجل " بحيزه " ووجه إمارة حضرموت وفرقها بين ثلاثة وأفرد كل واحد منهم " بحيزه " وأستعمل عمرو بن حزم على نجران وخالد بن سعيد بن العاص ما بين نجران، ورمع، وزبيد.

وعامر بن شهر على همدان، وعلى صنعاء إبن باذان، وعلى عك والاشعريين الطاهر بن أبي هالة. وعلى مأرب أبا موسى الاشعري، وعلى الجند يعلي بن أميه، وكان معاذ معلما يتنقل في عماله باليمن وحضرموت[3].

ويظهر من هذا النص أن الرسول ولى سبعة عمال كل واحد على منطقة وأنه جعل معاذ بن جبل مشرفا عليهم، دون أن تكون له منطقة إدارية يحكمها مباشرة، وقد

---

(١) راجع الدراسة الجيدة عن باذان والابناء في: بيوتروفسكي، اليمن قبل الإسلام، ص٣١١. راجع كذلك ، الرازي، تاريخ صنعاء، ص١٩٤، الحداد، ج٢، ص٢٥.

(٢) طبقات فقهاء اليمن، ص٢١.

(٣) الطبري ١٨٥٣/١ وما بعدها. البلاذري، فتوح البلدان، ص٦٨. تاريخ اليعقوبي، ١٠١/٢. د. العلي، الدولة في عهد النبي، ج٢، ص٤٦٢.

ولى أثنين من هؤلاء العمال على إدارة شؤون القبائل، أما الخمسة الآخرون فقد ولى منهم على وحدة إدارية بصرف النظر عن القبائل التي تقيم فيها، وهذه المناطق كلها تقع في الأقسام الشرقية من اليمن وهي تشمل السراة ومنحدراتها الشرقية. ولم ترد إشارات عن أساس هذه التقسيمات الإدارية وحدودها ولعلها ترجع إلى زمن الإدارة الحميرية.

ولدينا رواية تقصر عمال الرسول على ثلاثة هم: خالد بن سعيد ولى صنعاء، ومعاذ بن جبل إلى الجند، وأبو موسى الاشعري ولي زبيد ورمع والسواحل. كان هؤلاء العمال ممثلين للرسول وبذلك كانت لهم مكانة متميزة غير أن سلطاتهم الإدارية لابد أن تكون محدودة أمام الأمراء ورؤساء القبائل المحليين الذين لم يعزلوا عن سلطاتهم. والظاهر أن جباية هؤلاء العمال كانت محدودة فلم تذكر المصادر وصول جبايات من اليمن إلى الرسول، خاصة وأن حركة الأسود العنسي سرعان ما توسعت مما أضطر ولاة الرسول إلى الانسحاب ومما يلفت النظر أن هؤلاء العمال كافة أرسلوا من المدينة وأن استخدام أهل اليمن كان محدودا بواليين فقط.

٢- <u>اضطراب أحوال الإدارة في اليمن / العهد الراشدي</u>:-

اضطربت الأحوال الإدارية في اليمن نتيجة لتوثب حركات الردة فيها خاصة حركة: الأسود العنسي، ومسيلمة " كان الأسود بن كعب العنسي قد تكهن وأدعى النبوة، فأتبعه عنس، وأتبعه قوم من غير عنس وسمى نفسه رحمان اليمن كما تسمى مسيلمه رحمان اليمامة "(١).

وقمعت الردة بعد مقتل العنسي في زمن الرسول وبعد ثبات بعض القيادات اليمنية على إسلامها خاصة فروة بن مسيك المرادي ، الذي أدى دورا أساسيا في إسناد دولة الإسلام. ولما أستعاد المسلمون السيطرة على صنعاء وليها فروة، وبنى مسجدها وهدم قصر غمدان(٢).

وتولى إدارة شؤون اليمن في خلافه الصديق وعمر بن الخطاب " يعلي بن أميه " على صنعاء وعبدالله بن أبي ربيعه المخزومي على الجند وغيرها. وفي عهد عمر تم لعامله " يعلي بن أميه " إجلاء نصارى نجران عنها تنفيذا لوصية الرسول بأن لا يترك في جزيرة العرب دينان.

وأزداد اضطراب شؤون الإدارة في اليمن بعد أن اضطربت الدنيا كلها لخلاف معاوية أمير الشام لعلي بن أبي طالب خليفة رسول الله.

لما ولي أمير المؤمنين علي بن أبي طالب خلافة المسلمين عزل كلا من " يعلي بن أميه " عامل صنعاء وأعمالها و " عبدالله بن أبي ربيعه المخزومي " عامل

---

(١) البلاذري، فتوح البلدان، ص١٠٤. ولم يجهز الرسول جيشا للقضاء على حركة الأسود. وإنما أكتفى بالأساليب الدبلوماسية فحاربه النبي بالرسل والكتب حتى قتله الله، وعاد أمر النبي كما كان. وتجد تفاصيل اغتيال الأسود في الطبري، ١/١٨٥٤.

(٢) تاريخ صنعاء، للرازي، ص٧٠ وما بعدها.

الجند وأعمالها، بعبدالله بن العباس على صنعاء وأعمالها، وسعيد بن سعد بن عباده الأنصاري على الجند وأعمالها.

وغادر (يعلي بن أمية) اليمن ومعه من بيت مالها ٦٠٠,٠٠٠ دينار و٦٠٠ بعير أعان فيها خصوم علي كما أنضم إلى عسكرهم. ولكن الأمور لم تستقر لعبدالله بن العباس الوالي الجديد لصنعاء فقد هاجم معاوية اليمن بجيش قوامه ٣٠٠٠ مقاتل بقيادة بسر بن أرطاة العامري، الذي دخل صنعاء وبسط نفوذه عليها باسم معاوية، وكان أول من سفك الدماء في اليمن.

أن اضطراب شؤون الإدارة في اليمن في عهد الخلافة الراشدة مسألة طبيعية يمكن أن نرجعها إلى العوامل الآتية:-

١. حركات الردة التي توثبت في الأيام الأخيرة من عهد النبي فلما تولى الصديق الخلافة أعلنت انشقاقها ورفضت الاعتراف بخلافة الصديق.
٢. اضطراب شؤون الحجاز خاصة الحاضرة مدينة الرسول، بعد فتنة مقتل عثمان وفتنة خلاف معاوية لأمير المؤمنين علي بن أبي طالب.
٣. صراع الولاة أنفسهم لغرض السيطرة على صنعاء اليمن فكان عبيد بن العباس ممثلا للسلطة الشرعية في خلافة علي، قد غادر صنعاء بعد أن يأس من مساندة الأبناء له ، ففتح المجال لبسر بن أرطاة، أن يفرض السيطرة الدامية على صنعاء وأهلها[١].
٤. وإذا كانت الإدارة هي الثمرة الطبيعية لأوضاع الحكومة فمن الطبيعي أن تضطرب إدارة اليمن، بعد أن اضطربت أوضاع الحكومة في المدينة وفي الكوفة.

٣- الإدارة في اليمن / العهد الأموي:-

أصبحت اليمن منذ سنة (١٠هـ) ولاية من ولايات الدولة العربية الإسلامية تهب عليها رياح التغيير التي تهب على هذه الدولة وتعصف بها، ومن هذا المنطلق أنقسم أهل اليمن على أنفسهم فكانت همدان ومذحج في صفوف علي، بينما حمير، وعك، والأبناء، والأشاعرة في صفوف معاوية!

ابتداء لابد من أن نذكر أن اليمن منذ سنة (١٠هـ) ما عادت تكون كيان دولة (الإقليم، السكان، السيادة) بل ولاية، أو إقليم، من أقاليم الدولة العربية الإسلامية، ونمط الحياة الإدارية فيها، هو النمط العام لإدارة شؤون الأقاليم ذاتها بوجود السلطة كاملة بيد: الأمير، ولما كان الأمير يتولى شؤون صنعاء مثلا، وصنعاء لها عدة " أعمال " وأعمالها تعني الوحدات الإدارية التابعة لها، المرتبطة بها، هذه الأعمال يعين الأمير عليها عمالا وهؤلاء العمال يمارسون سلطات الأمير كلها التي فوضها لهم، والأمير بدوره يمارس سلطات الخليفة الأموي في دمشق كلها.

ولكن دمشق بل الإدارة الأموية المركزية في دمشق ارتكبت خطأ فادحا أربك الحياة الإدارية العامة، في أمصار الدولة الأموية كافة، ما هو هذا الخطأ ؟ الخطأ هو

---

(١) أرسل الإمام علي الحارثة بن قدامه السعدي، إلى اليمن على رأس جيش قوي من العراق، فهرب بسر من اليمن.

العصبية القبلية هذه العصبية شطرت الماكنة الإدارية، ماكنة الإدارة العامة إلى شطرين، عرب الشمال، وعرب الجنوب " اليمانية " حيث استقرت العصبية في دمشق وامتدت أطرافها من المركز إلى بقية الأقاليم ومنها اليمن.

ومع أن موظفي الإدارة هم الهيكل والجهاز الإداري للحكومة إلا أنهم ليسوا الإدارة كلها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لدينا قائمة متكاملة عن موظفي الجهاز الإداري للدولة الأموية في اليمن وهم على هذا التسلسل في سلطاتهم الإدارية.

١)الأمير – بيده السلطات الإدارية والعسكرية كلها.
٢)القاضي – يتولى سلطة القضاء والحكم.
٣)عامل الخراج – يتولى جمع ضريبة الأرض.
٤)صاحب الشرطة – الشؤون الأمنية والجنائية.
٥)صاحب السجن – يرتبط مركزه بالقاضي وصاحب الشرطة.
٦)عمال الوحدات الإدارية الصغيرة – سلطاتهم تستمد من سلطة الأمير[١].

فضلا عن هؤلاء هناك سلطات محلية تمارس شؤون الإدارة المحلية خاصة فيما يتعلق بالقبائل. ومع أن نفوذ (الاقيال) قد تضاءل بعد حركات الردة، إلا أن بقاياه استمرت في الأرياف والقبائل التي تمرست واعتادت الخروج على "السلطة المركزية" وسادة القبائل ووجهاء الناس والشيوخ مارسوا سلطات إدارية غير رسمية لكنها مهمة وأساسية[٢].

ويبقى الأمير في المصر، المحور والمركز الذي تدور حوله إدارة الإقليم. وفي اليمن تولى إدارتها ما يقارب من ٢٢ أميرا وكان أولهم: عثمان بن عفان الثقفي[٣].

ثم أعقبه (عتبة بن أبي سفيان) وقد جمع له ولايتي (صنعاء) و (الجند) لكنه ترك صنعاء وفوض السلطة نيابة عنه إلى (فيروز الديلمي).

وفي حكم يزيد (٦٠–٦٤هـ) ولي على اليمن بمخلافيه صنعاء والجند (بحير بن ريشان الحميري) الذي أقطعه يزيد اليمن بمال معلوم كل عام وكان بحير جبارا عاتيا.

وبعد تنازل معاوية الثاني عن الخلافة عام ٦٤هـ استولى عبدالله بن الزبير على الحجاز والعراق واليمن وصار تعيين الولاة على اليمن من قبله وقد شهدت الإدارة اضطرابا حتى تعرضت صنعاء إلى هجوم (الخوارج) فصالحهم أهل صنعاء على (١٠٠,٠٠٠دينار) جمعوها من المخاليف حفظا لحياتهم.

واستمر اضطراب الحال إلى سنة (٧٣هـ) حيث قتل عبدالله بن الزبير وولى عبدالملك بن مروان (دامت خلافته من سنة ٦٥–٨٦هـ) الحجاج بن يوسف الثقفي

---

(١) د. العلي، دراسات في الإدارة، ص٣٠٧ (قائمة ولاة اليمن زمن الأمويين).

(٢) بيوتروفسكي، اليمن قبل الإسلام، ص٣٠٦ وهو يذكر : طرد من اليمن رؤساء القبائل الذين تزعموا حرب الردة وقد رأى الخليفة وولاته في الأقيال خطرا دائما على سلطة الإسلام المركزية.

(٣) راجع: الانباري، تاريخ الدولة العربية، ص٢٠٠. العلي، دراسات في الإدارة، ص٣٠٧. الحداد، ج٢، ص٥٧.

إمارة اليمن فولى هذا بدوره أفراد أسرته من الثقفيين وكان أخرهم أيوب بن يحيى الثقفي وهو الذي زاد في جامع صنعاء الكبير.

ولم توفق الخلافة الأموية في إدارة شؤون اليمن وقد جوبهت بمقاومة عنيفة كان آخرها ثورة طالب الحق عبدالله بن يحيى الكندي الحضرمي سنة ١٢٩هـ في عهد آخر خلفاء بني أمية مروان بن محمد (دامت خلافته ١٢٧-١٣٢هـ).

وكان طالب الحق هذا زعيم الخوارج الاباضية بدأ حركته سنة ١٢٩هـ بالسيطرة على حضرموت هاجم (دار الأمارة) قصر الحكومة فاستولى عليه وأسر والي حضرموت للأمويين، وما لبث طالب الحق يطالب بحقه فزحف على صنعاء واستولى عليها ثم بسط نفوذه على جميع مخاليف اليمن تقريبا وبعث ولاته عليها لإدارة شؤونها ودام حكمه الاباضي عاما وأربعة أشهر[1].

ولم يكتف باليمن بل توجه بقواته نحو مكة فدخلها ثم سار إلى المدينة فدخلها وارتقى منبر النبي ليلقي منه خطبة يوضح فيها هدف الثورة الأباضية ضد الأمويين، ثم جهز من المدينة جيشا نحو الشام بغية السيطرة على دمشق. لكن الخليفة الأموي عاجله بجيش هاجم المدينة ثم اليمن واستولى على صنعاء وكان الجيش بقيادة " عروة بن محمد " والذي شهد عهده نجاح الثورة العباسية ومقتل آخر خلفاء بني أمية في مصر " قرية بوصير ".

٤- الإدارة في اليمن / العهد العباسي (١٣٢-٢٠٥هـ) :-

تميزت سياسة العباسيين الإدارية في اليمن بميزتين:-

١. كثرة وسرعة تغيير الأمراء الإداريين لليمن.
٢. قمع حركات المعارضة بقوة الأمر الذي أربك الحياة الإدارية والسياسية لليمن وشجع الحركات الانفصالية عن الدولة المركزية في بغداد أو سامراء.

ولا تهمنا قائمة الأمراء العباسيين في صنعاء ولكن الذي يهمنا منهم الدور المتميز لبعضهم في الشؤون الإدارية مثل (علي بن الربيع) أمير صنعاء للسفاح (١٣٢هـ-١٣٦هـ) ففي عهده حدث خلاف بين الأبناء حول حمى الرحبة وكان في جمهرة أملاك الأرض التي حول الرحبة (بنو عبد المدان) النجرانيون المذحجيون - ثم تجدد الخلاف بين الجانبين في أثناء أمارة (حماد البربري) على اليمن لهارون الرشيد. وكان سبب هذا الخلاف مقتل أحد الأبناء من قبل رجل من بني الحارث وقيام قاضي صنعاء الابناوي بأخذ الثأر من القاتل.

ولما تولى الخلافة العباسية أبو جعفر المنصور (١٣٦-١٥٨هـ) أرسل معن بن زائدة الشيباني واليا على اليمن وأوصاه بقمع كل صوت للمعارضة اليمنية، والقضاء على الخوارج في حضرموت وقد استعان الشيباني بعد أن وصل صنعاء بأقاربه عينهم

---

(١) الاباضية: فرقة من فرق الخوارج العديدة ، معتدلة في طروحاتها تنسب إلى مؤسسها عبدالله بن أباض الخارجي، المتوفي سنة (٨٥هـ) وقد كونت هذه الفرقة مراكز لها في: البصرة واليمن، وعمان والجزيرة بالعراق وكرمان وكجستان راجع: (دي لافيدا، دائرة المعارف الإسلامية، ج٤، ص٢٠٠. مادة: الخوارج).

ولاة في (أعمال) اليمن فعاملوا الناس بقسوة فانتفضوا علـى السـلطة العباسـية فـي الحجرية والجند، وحضرموت[1].

وفي خلافة الرشيد (١٦٩-١٧٠هـ) حدث تطور جديـد فقـد ولـى الخليفـة (الغطريف بن عطا) على اليمن، وبعد ٣ سنوات عاد إلى العراق وفوض سـلطته فـي اليمن إلى " عباد بن محمد الشهابي" الذي يعد شيخ بني شهاب في ذلك اليوم، وله مـآثر إدارية في صنعاء، حيث أمر ببناء سقاية جامع صنعاء والتي كانت تسقي خلقا كثيرا من أهل صنعاء فأدى بذلك العمل خدمة لأهل اليمن تختلف عن خدمات من سبقه من الـولاة في القتل والتشريد.

وفي خلافة الرشيد[2] أرتفع رزق أمير صنعاء (الراتب الشهري) من ألف دينار إلى ألفي دينار وبعد عام أصدر الرشيد أمرا بإرجاع الراتب إلـى (١٠٠٠دينـار) مـع الحوافز " الصلة "[3].

ولم يرتاح أهل اليمن لأمير عباسي ، كما ارتاحوا لمحمد بن خالد بـن برمـك وهل الذي جر إلى صنعاء الغيل الذي عرف بغيل البرمكي. ولما فرغ من إنجازه وشـق قنواته جمع أهل صنعاء وحلف لهم بجعل هذا الغيل وقفا على المسلمين من ماله الخاص وبنى جامعا في صنعاء وكان كثير الرعاية للفقراء والأيتام ويروى أنه خرج يوما إلـى سواد صنعاء فرأى أهل ذلك السواد عليهم الشمال السود فظن أنهم سؤالا فقال لمرافقيه: تصدقوا على هؤلاء المساكين فقيل له: إن هؤلاء هم الرعية الذين تؤخذ منهم الزكـاة، فتألم لحالهم وقال: ما ينبغي أن يؤخذ من هؤلاء شيء. كما أمر البرمكي أن تشق مـن غيله قناة صغيرة تصب في سقاية الشهابي فأرتاح الناس وشربوا ماء.

وفي خلافة المأمون (١٩٨-٢١٨هـ) اضطربت أحوال اليمن وصنعاء خاصـة لنشاط العلويين أولا ولعسف الولاة العباسيين ثانيا. لهذا قرر المـأمون قـرارا: بفصـل تهامة اليمن عن نجد بوال مستقل يحزم أمرها وبعث الأمير: محمد بن عبدالله بن زيـاد واليا على تهامة وما استولى عليه من الجبال المحيطة بها ووصل أبن زياد إلى تهامـة عام (٢٠٥هـ) وأسس فيها أمارة، أو دويلة آل زياد التي تعد أول أمارة مسـتقلة فـي اليمن ومن يومها ظهرت الدويلات اليمنية المستقلة عن الخلافة العباسية.

---

(١) الخزرجي، العسجد المسبوك، ص٢٦. الحداد ٢/٦٤. بيتروفسكي، اليمن قبل الإسلام، ص٢١١.
(٢) وفي هذا العهد وصل إلى صنعاء الإمام الشافعي.
(٣) أكثر الخلفاء العباسيون من الحوافز لموظفي الإدارة، وكانت تسمى " الصلة " أي ما يوصل بالراتب.

الفصل الثالث

الدويلات اليمنية في العصر العباسي

(عصر التفكك) وحتى نهاية سنة ٩٢٣هـ.

<u>١- دولة بني زياد ٢٠٥-٤١٢هـ (٨٣٠-١٠٢١م) :-</u>

هذه أول دولة انفصلت في اليمن عن الحكم العباسي في بغداد. كيف انفصلت ؟ وكيف تكونت ؟

في البداية تمردت قبيلة الاشاعر وعك في تهامة اليمن فأضطرب أمر هذا الإقليم وصعب على أمير المأمون في اليمن (إبراهيم الشيباني) معالجة الموقف. فأرسل خليفة بغداد (المأمون) محمد بن عبدالله بن زياد على رأس قوة عسكرية وصلت إلى اليمن سنة (٢٠٤هـ).

بسط ابن زياد نفوذه على (تهامة) باسم العباسيين بعد حروب شديدة مع أهلها استمرت ثلاث سنوات وقد عظم نفوذ آل زياد فأمتد سلطانهم إلى شمال تهامة وإلى عدن وأبين، والشحر وحضرموت ونجران، كما خضع لنفوذهم بيحان ومخلافي الجند وجعفر من بلاد إب.

<u>الادارة في عهد بني زياد:-</u>

دامت دولة بني زياد ما يقارب من (١٩٧) عاما وقد شملت دولتهم على أربعة سلاطين كان أخرهم " الحسين بن سلامة " وهو من موالي بني زياد، وكان الحسين حازما فاضلا حسن الإدارة خضعت له اليمن والحجاز، أنشأ الجوامع الكبار، والمنابر، على طول الطريق من حضرموت إلى مكة. وقد أختط مدينة (الكدار) على وادي سهام. وحفر الآبار، وأقام الأميال والبرد على الطريق من حضرموت إلى مكة.

وكانت زبيد هي العاصمة أختطها أبن زياد في وادي زبيد عام ٢٠٤هـ وأتخذها عاصمة لإمارته، لقد اتسعت الوحدات الإدارية (الأعمال) التابعة لهذه الدولة وقد بلغت مقادير الجباية منها مليون دينار(١) وهذا المبلغ يشكل إيرادا ماليا كبيرا لخزينة الدولة فضلا عن ضرائب على مراكب الهند من أعواد المسك والكافور والسنبل وضرائب السواحل من باب المندب إلى الشحر، وضرائب على معادن اللؤلؤ فضلا عن فرض ضريبة على جزيرة دهلك وهي (٥٠٠) وصيفة من النوبة والحبش.

وفي الجهاز الإداري لآل زياد وجدنا بعض النواب الذين مارسوا سلطاتهم الإدارية بتفويض من سلاطين آل زياد ومن هؤلاء النواب :

١.بنو معن الحميريون، على عدن، ولحج، وأبين، والشحر.

---

(١) راجع عن هذه الدولة: العسجد المسبوك، ص٩٩. الحداد، التاريخ العام لليمن ٩٩/٢. شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص١٨٤ .

٢.سليمان بن طرف الحكمي، على المخلاف السليماني شمال تهامة.
٣.يعفر بن أحمد الكرندي، على مخلاف المعافر.

هؤلاء (النواب) كانوا يمارسون سلطاتهم الإدارية باسم آل زياد، آل زياد الذين انفصلوا عن العباسيين بعد أن دب الضعف في كيانهم فمن الطبيعي أن ينفصل هؤلاء النواب بعد أن دب الضعف في كيان أسرة آل زياد لأن هذه الدول قامت وزالت بقيام الأسرة المتنفذه وزوالها.

لقد ضعف آل زياد حتى آل أمرهم إلى عبيدهم، وأخرهم الحسين بن سلامة (حكم خلال ٣٩١-٤٠٢هـ) وكان من القوة بمكان وله مآثر عمرانية كبيرة خاصة البيوت التي يأوي إليها المعوزون، وتجديد عمارة الجند وسور مدينة زبيد، كما أنه أختط مدينة الكوراء وجدد جامع عمر بن عبدالعزيز في عدن.

وما أن توفي الحسين بن سلامة وكان من عبيد النوبة حتى تغلب بنو معن على عدن ولحج وأبين والشحر وحضرموت وغلب بنو الكرندي وهم قوم من حمير على مخاليف المعافر والجندية. كما تغلب قوم بكيل على حصونهم[1].

لقد انتهت سيادة وسلطة الأسرة، أما الأقاليم والسكان، فقد ظهرت دولة جديدة فاحتوتهم من جديد فلنتأملها !

٢- دولة بني يعفر (٢٥٦-٣٩٢هـ) - ٨٧٠-١٠٠٢م :-

البدايات الأولى لظهور هذه الدولة اقترنت مع بزوغ نجم ونفوذ أسرة " آل يعفر " وهم من حمير وقد بدأ أمرهم في نجد اليمن " صنعاء وأعمالها " وكان الوجه البارز منهم يعفر بن عبدالرحيم الحوالي، في بداية أمره كان زعيما محليا في بلدة شبام كوكبان وعد من أكرم رجال حمير.

أما صلة الأسرة بالعباسيين فترجع إلى أيام عبدالرحيم الحوالي الذي ولى للخليفة المعتصم صنعاء وأعمالها ولعل ذلك كان من العوامل التي دفعت الأمير يعفر للتطلع في الوصول إلى الحكم ، وربما الاستقلال عن العباسيين، لم لا ؟ ووالده من كبار رجالات اليمن، ومن حمير وموضع ثقة العباسيين في صنعاء.

وقد تحقق طموح الأسرة سنة (٢٥٦هـ) عندما ولى العباسيون محمد بن يعفر على (صنعاء وأعمالها) فانتمى إلى العباسيين وخطب لهم كما خطب لآل زياد حكام تهامة لكسب مودتهم ولعدم قدرته على مقاومتهم يوم ذاك.

وكان طبيعيا أن يستعين محمد بن يعفر[2] في إمارته بقيادات من رجال حمير، وهمدان ليرسخ إدارته ونفوذ حكومته.

---

(١) اليماني، تاج الدين عبدالباقي بن عبدالمجيد، بهجة الزمن في تاريخ اليمن، ص٣٠.
(٢) لم تتضح أسباب تولية محمد بن يعفر لأمارة صنعاء مع وجود والده يعفر، فهل وافق الوالد على ترك مهمة قيادة الدولة لولده ؟

إدارة شؤون الدولة:-

قلد الأمير محمد بن يعفر (أحمد بن حفص) من الاصابح من حمير وظيفة نيابته على صنعاء فكان نائبه. أما صاحب شرطته (أبو قبيح محمد بن يونس) من الاصابح أيضا. بالإضافة إلى عدد آخر من مشايخ بكيل، همدان، وحاشد.

والاستعانة بالقبائل ليست مسألة سهلة في بناء الدول واستقرارها فقبيلتا حاشد وبكيل وقفتا بوجه آل يعفر، الذين أمسكوا السيطرة على صنعاء بمساعدة الأبناء، وبنو شهاب فنحن هنا أمام قوتين.

قوة ونفوذ آل يعفر + قوة ونفوذ الأبناء وبنو شهاب في مواجهة قوة حاشد + بكيل، مسرح الصراع على أرض صنعاء فلمن تنحاز الخلافة العباسية في بغداد ؟ وكيف تعالج الموقف ؟

أرسلت الخلافة العباسية، قوة عسكرية إلى اليمن عام (٢٧٩هـ) بقيادة "جفتم" الذي استطاع بواسطة القوة التي وصل بها من بغداد وبدعم بعض القبائل اليمنية كآل الرويه المذحجيين أن يدخل صنعاء بينما أستقر أمر يعفر في شبام كوكبان كأسلافه وقد ركز الأمير جفتم أثناء أقامته في صنعاء على إعادة الاستقرار الإداري والأمني للنظام، فكان يسهر الليل بطوله " ومفاتيح أبواب صنعاء بين يديه والعسس تختلف إليه، وأصحاب الحاجات يترددون عليه ويقضون حوائجهم حتى يطلع الفجر فيصلي الصبح ثم يقعد للناس، فيتغذى مع خاصته ونوابه ثم ينام إلى الظهر "[(١)].

وانتهت محاولة الخلافة العباسية بالفشل بعد مقتل جفتم وأستقر الأمر على الاتفاق بين أثنين من أمراء بني يعفر على الوجه التالي:-

١.أسعد بن إبراهيم / ومقره حصن كحلان يريم.

٢.عثمان بن أبي الخير / أستقر في مدينة شبام كوكبان.

٣.وأنابا عنهما في صنعاء، من يدير أموالها.

.ظل الحال بينهما على هذا التعاون عاما كاملا انتهى بقيام الأمير أسعد بإلقاء القبض على عثمان واستولى على كوكبان وأستقر بالأمر لنفسه وتلقى مرسوم النيابة من الخليفة العباسي المقتدر على صنعاء وأعمالها والمذيخره وأعمالها وعدن وأبين ولحج وما أتصل بها.

لكن منذ عام (٣٥٢هـ) انتهجت إمارة آل يعفر نحو الاستقلال التام عن الخلافة العباسية، ووقفت بقوة في مواجهة النفوذ المتزايد للإمام الهادي (يحيى بن الحسين) ونفوذ دعاة الدولة الفاطمية واستطاعت باقتدار أن توسع ممتلكاتها على حساب آل زياد فاستولت على مخلافي (الجند) و (جعفر) وأصبح (آل الكرندي) نوابا فيها لآل يعفر بدلا من آل زياد.

---

(١) العسجد المسبوك، ص٣٤.

وبوفاة الأمير (أسعد بن أبي يعفر) سنة ٣٨٧هـ ، انتهت دولة بني يعفر وإن ترددت روايات تشير إلى استمرارها حتى سنة ٣٩٢هـ ، عندما توفي أسعد الثاني آخر أمراء يعفر ودفن في كحلان يريم.

أما صنعاء بعد هذا التاريخ فقد عصفت بها الرياح، " وكانت العرب من همدان وحمير، وخولان وبني شهاب مفترقة ومن كثر جمعه غلب على صنعاء"[1].

وقد ظهرت عدة زعامات محلية، كانت تتولى شؤون الإدارة في مناطقها منها زعامة " آل نجاح "[2] وهم موالي آل زياد، وزعامة (آل الكرندي) في مخلاف المعافر (الحجرية) وزعامة الصليحي الذي أكتسح كل الإمارات القائمة في اليمن ووحدها من جديد كما سنرى لاحقا.

وقوة الصليحي إنما تكمن في قوة الدولة المساندة والداعمة لنفوذه ففي البوادي كما هي الحال في البحار الأسماك الكبيرة تلتهم الأسماك الصغيرة. فلننظر إلى دولة بني نجاح، قبل أن ندرس تنامي قوة الفاطميين وظهورهم على المسرح السياسي لبلادنا.

٣- دولة بني نجاح (٤٠٣هـ-٥٥٥هـ) (١٠١٣م-١١٥٠م) :-

قامت هذه الدولة في " تهامة " على أنقاض إمارة آل زياد وذلك في عام (٤١٢هـ) بمؤسسها " نجاح " وهو من موالي آل زياد، فتح نجاح مدينة زبيد واستولى عليها وقبض على سيده مرجان فقتله وبعد ذلك استولى على تهامة ونفذت ولايته عليها، وقد جعل زبيد عاصمة لدولته، وضرب النقود باسمه وكاتب الخلافة العباسية فأقر الخليفة القادر بالله (٣٨١هـ-٤٢٢هـ) إمارته.

واستمرت ولاية " نجاح " حتى سنة ٤٥٢هـ حيث توفي مسموما. ومنذ ذلك التاريخ وآل نجاح في صراع مستمر وطويل مع الدولة الصليحية فكانوا " ينتصرون تارة وينهزمون تارة أخرى وقد استمرت هذه الدولة إلى عام ٥٥٥هـ، وبها انتهت دولتهم بقيام دولة بني مهدي الرعيني"[3].

٤- دولة بني مهدي (٥٥٣هـ-٥٦٩هـ)(١١٥٨م-١١٧٤م) :-

قامت الدولة في تهامة على أنقاض دولة آل نجاح ومؤسسها علي بن مهدي الحميري وقد أشتهر في تهامة بالزهد والعبادة والميل إلى أفكار الخوارج أخذها من العراقيين. في سنة ٥٤٦ هاجم أطراف زبيد وحث أتباعه على الثورة ضد الأحباش آل نجاح، وأستمر يحاصرها حتى أشتد البلاء على أهلها ففتحها سنة ٥٥٤هـ وبعد موته

---

(١) المسجد المسبوك، ص٤٨٠.

(٢) الحداد، التاريخ العام لليمن، ص١١٧.

(٣) المروني، محمد بن عبدالملك: الثناء الحسن على أهل اليمن، ص٢٥٠. دار الندى للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت ١٩٩٠م، ط٢. الحداد، التاريخي العام لليمن ٢١١/٢. شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص١٨٩.

سنة ٥٥٨هـ خلفه أخواه ولهما وقائع مشهورة في العنف في لحج وأبين والجند. وقد تحالف ضدهما آل حاتم وآل زيع فزالت دولتهم على يد الأيوبيين سنة ٥٦٩هـ[1].

٥- دولة الصليحيين (٤٣٩هـ-٥٣٢هـ) (١٠٤٧م-١١٣٨م):-

بدأت هذه الدولة بمؤسسها علي بن محمد الصليحي عام ٤٣٩هـ وينسب آل الصليحي إلى قبيلة " الاصلوح " التي تعد حيا من " الاحجور " الحاشدية الهمداتية.

أما موطن الصليحي الذي نشأ فيه فهو " الاخروج " من بلاد الحيمة إحدى نواحي صنعاء. وقد تفقه الصليحي بالمذهب الإسماعيلي على يد أحد الدعاة الفاطميين ومن يومها كرس حياته، وفكره لهذا المذهب وللدولة القائمة عليه في قاهرة الفاطميين.

بدأ أمره دليلا للحاج على طريق جبال السراة وأستمر على ذلك ١٥عاما كان خلالها يتعرف على اتجاهات أهل اليمن وأفكارهم وكان يبحث مع من يأنس بن رشدا، أمر القيام بالدعوة الفاطمية في اليمن. وأكسبته رحلات الحج هذه خبرة بأفكار الناس، ومكنته من دراسة النفس البشرية وأفادته كشخصية قيادية في كيفية التعامل مع الناس على اختلاف ثقافاتهم وأفكارهم.

ويوم ذاك بل وحتى يومنا هذا ، لابد للدعوة الفكرية من نخبة قيادية، وقد وجدها الصليحي مع ستين رجلا من همدان في مكة، كسبهم وثقفهم وأخذ منهم عهدا للكفاح في سبيل أن يجهر بالدعوة ويجاهدوا في سبيلها حتى يظفروا أو يموتوا وكان المتحالفون معه في عزة ومنعه من قومهم.

وحدد مع هؤلاء يوم الأربعاء، الرابع عشر من جمادى الآخر عام ٤٣٩هـ موعدا لإعلان الدعوة من أعلى جبل مسار في بلاد حراز وكانوا من نجران وسلمان وحراز ومنها وصلته الأموال الوفيرة فحض فيها جبل مسار. واقترنت الدعوة بتأييد الفاطميين له، فأكتسب بذلك الصفة الشرعية عند أتباعه فبث دعاته في سائر أنحاء اليمن.

وكما توقع عارضه الكثير من زعامات أهل اليمن ولم يرضخوا لحكمه إلا بعد معارك حربية خاضوها وانسحبوا على أثرها منها معركة مع جعفر بن عباس الشاوري من المغارب من لواء حجه، ومع أبي حاشد، صاحب صنعاء، ومع أبي الفتح الديلمي في رداع، ومع آل نجاح الحبوش، وابن مطرف في المخلاف السليماني، ومع بني الكرندي حكام مخلاف الجند.

وبعد أن اعترفت كل هذه القوى، بقوته وسلطته أنتهج سياسة المهادنة مع سائر السلاطين وشيوخ القبائل حتى يترسخ سلطانه ويتفرغ لأهدافه: استولى على صنعاء، وعلى بلاد الحجرية، والجند، وأخيرا خطب له في " جامع عدن ".

---

[1] الخزرجي، العسجد المسبوك، ص١٤٨ وما بعدها.
المروني، الثناء الحسن، ص٢٦٥.

الإدارة في اليمن على عهد الصليحي:-

بعد أن استقرت الأمور في الدولة التفت الصليحي لترتيب الأمور الإدارية فأعاد النظر في أمراء " ولاة " المناطق الإدارية، فولى ولاة جدد على المناطق التي لم يكن قد ولى عليها أحد ومنها منطقة تهامة التي ولى عليها صهره.

ويروى أن الصليحي قد أقسم أنه لا يولي عليها إلا من يدفع إليه ١٠٠,٠٠٠ دينار ولما قرر توليه صهره عليها تحير، فقامت زوجته (أسماء بن شهاب) بتقديم المبلغ إليه مقابل توليه أخيها أسعد، فقال لها الصليحي: من أين لك هذا ؟ فقالت: هو من عند الله، إن الله يرزق من يشاء بغير حساب، فتبسم وعرف أنه من خزانته وقبضه وقال: بضاعتنا ردت إلينا، فقالت أسماء: ونمير أهلنا ونحفظ أخانا وولي بن شهاب تهامة.

وولى أخاه حصن التعكر وأعماله في مخلاف جعفر، وفيه أختط مدينة جبلة عام (٤٥٨هـ) وقد اتخذتها الملكة أروى بنت أحمد الصليحي مركزا لأقامتها وعاصمة لدولتها قبل وفاة زوجها الملك المكرم وبعد وفاته. والحسين بن مهلهل على حصن الاخروج وأعماله في بلاد الحيمة وبلاد حراز، وولى المظفر الصليحي حصن أشيح وأعماله في بلاد آنس وما جاورها. وولى عبدالله الصليحي حصن خرد في حبيش وأعماله في حبيش وما جاورها من مخلاف جعفر (لواء إب) وولى ولده المكرم مدينة الجند وأعمالها.

فالصليحي قسم الوحدات الإدارية في اليمن والتابعة لسلطته على أقاربه وأفراد أسرته والظاهر أن هذا الاتجاه كان هو السائد يوم ذاك وربما حتى يومنا هذا في بعض دول العالم الثالث.

وإتخذ هو أي أبو الحسن الصليحي مدينة صنعاء مقرا لأقامته وعاصمة دولته وجعل إليه مباشرة أمر إدارة المنطقة التابعة لصنعاء إداريا وكان قد بني في صنعاء عدة قصور أنزل فيها جميع ملوك اليمن وزعمائها وأمرائها وجعل منهم مجلسا لاستشارته وحال بذلك دون قيام أي منهم بحركة مناوئه له.

ثم أسند ولاية العهد لولده الأكبر (محمد) بعد حصوله على موافقة الإمام المستنصر بالله الفاطمي (٤٣٧هـ - ٤٧٧هـ) على ذلك في عام ٤٥٦هـ. وأسند لولده المذكور مع ذلك ولاية زبيد وأعمالها. أما القسم الأعلى من اليمن فكانت تتنازعه آنذاك الزعامات القبلية والأئمة الزيدية.

ويرى الحداد أن الصليحي: وحد اليمن بعد تجزؤه إلى سلطنات وإمارات ومشيخات متناحرة. وان يضع منها دولة واحدة. مع الضبط الإداري لعماله مع رخص في الأسعار، والأمن في الطرق والممرات. لقد أوجد حكما مركزيا لم يألفه أهل اليمن[1].

---

(١) التاريخ العام لليمن ٢/٢٣٦.

وفي سنة (٤٥٩هـ) أعد الجيوش من آل نجاح، كمينا للصليحي وهو في طريقه إلى مكة فقتل وأسرت زوجته[1] . فولى الخليفة الفاطمي ولده (المكرم) ملكا خلفا لأبيه (٤٥٨هـ - ٤٨٤هـ) فلم توفي أسند الوصية في الملك إلى زوجته السيدة أروى بنت أحمد الصليحي.

وكان زوجها الملك المكرم يعتمد عليها في إدارة شؤون الدولة وتصريف أمورها قبل وفاته ويبدو أنه حدد صلاحياتها على المنطقة الوسطى والجنوبية من اليمن وأقام هو بصنعاء مستعينا بذوي الكفاءات لإدارة شؤون الدولة.

حكمت السيدة أروى الدولة الصليحية بقوة وجدارة طيلة الفترة الممتدة من (٤٩٢هـ - ٥٣٢هـ) ويمكن ملاحظة الأمور التالية على إدارتها لشؤون الدولة وتصريفها شؤون الناس ومعاشهم.

١. أوجدت منصب الوزارة ورعت مكانته، فأسندت الوظيفة إلى زريع بن أبي الفتوح وكان يحسن اختيار الموظفين وكبار رجال الدولة، ويستعين بذوي الكفاءات وهذا ما أشار إليه المؤرخون وأثنوا عليه.
٢. اهتمت بتنمية وتربية الثروة الحيوانية وأوقفت الأراضي الواسعة مراع لها.
٣. كما اهتمت بالعمران فقامت بأعمال خيرية جليلة منها بناء جامع (ذي جبلة) وعمارة الجامع الكبير بصنعاء، وتبليط المدينة بالقضاض والأحجار كما خصصت الرواتب للعلماء.
٤. جعلت أقامتها بحصنى التعكر المطل على (ذي جبلة).
٥. إيصال المياه من (خنوه) إلى مدينة (الجند) ولما توفيت أسندت وصيتها إلى آل زريع، فتولى الأمر سبأ بن أبي السعود بن زريع الملقب بالداعي[2].

٦- دولة بني زريع[3] (٤٦٧هـ - ٥٦٩هـ) (١٠٩٤م -١١٧٣م):-

كان بنو زريع من أتباع الدولة الصليحية فقد جعلهم الصليحون ولاة على عدن ولحج وأبين والشحر وحضرموت فكانوا يدفعون للملكة أروى مبلغ ١٠٠,٠٠٠ دينار سنويا ضريبة لميناء عدن. وعندما ضعفت الدولة الصليحية امتنعوا عن دفع هذه الضريبة واستقلوا بالمنطقة الجنوبية من اليمن وجعلوا عدن عاصمة لهم.

وقد أسس هذه الدولة " العباس " و " مسعود " إبني المكرم الجشمي، حينما ولاهما الصليحي على عدن وما جاورها سنة ٤٦٧هـ. ولما مات العباس تولى الأمر

---

(١) وقد أستنقذها ولدها، المكرم بعد سنة من الأسر وقتل الجيوش ومن أسرها (الواسعي /١٧٢).
(٢) شرف الدين، اليمن عبر العصور، ص٢٠٢. الحداد، التاريخ العام لليمن ٢٥٢/٢.
الواسعي: تاريخ اليمن، ص١٧٢. المروني، الثناء الحسن على أهل اليمن، ص٢٥٧.
(٣) راجع عنهم: المروني، الثناء الحسن على أهل اليمن، ص٢٦١.
الحداد، التاريخ العام لليمن، ص٢٩٣.
شرف الدين: اليمن عبر التاريخ، ص٢٠٥.

بعده إبنه زريع وإليه تنسب الدولة الزريعية. وقد استمرت الدولة قائمة إلى سنة ٥٦٩هـ حينما استولى على عدن توران شاة إبن أيوب قادما من مصر(١).

الإدارة في دولة بني زريع :-

ترك آل زريع بعض الآثار العمرانية في عدن عاصمة مملكتهم ومنها السور الممتد بين جبلي (التعكر) و (حقات) ومنها منبر جامع عدن وعليه اسم الداعي عمران بن محمد بن سبأ، وهو الذي صك الدينار الذهبي، وأبطل التعامل بغيره وقد نقش عليه فقرة أوحد ملوك الزمن ملك العرب واليمن عمران بن محمد.

وقد ركز الأيوبيون في القضاء على آل زريع لأن آل زريع هم دعاة الفاطميين في اليمن وكان الأيوبيون قد أقاموا دولتهم في مصر على أنقاض الدولة الفاطمية فمن الطبيعي أن يقضوا على أي نفوذ لدعاتهم في اليمن ولم يكن آل زريع وحدهم من أتباع الدعوة الفاطمية فمعهم آل حاتم ودولتهم فلننظر إليها.

٧- دولة بني حاتم (٤٩٢-٥٦٩هـ) (١٠٩٩-١١٧٤م) :-

ومؤسس هذه الدولة هو السلطان (حاتم أبن الغشم الهمداني) والحاتميون من قبيلة (يام) كانوا حلفاء للصليحيين والأئمة والفاطميين ثم استقلوا بنفوذهم على صنعاء إلى سنة ٥٦٩هـ. حيث انتهى أمرهم وأصبحوا أتباعا للأيوبيين الذين اجتاحوا اليمن(٢).

٨- دولة بني أيوب (٥٦٩-٦٢٦هـ)(١١٧٤-١٢٢٩م) :-

و " بنو أيوب " هؤلاء من أكراد أذربيجان(٣). وأول من برز منهم صلاح الدين بن أيوب. أحد وزراء الفاطميين ثم أنقلب عليهم وأبادهم فقتل حتى أطفالهم ! ثم بعث أخاه توران شاة إلى اليمن في جيش تعداده نحو ثلاثة آلاف جندي في عام ٥٦٩هـ للقضاء على نفوذ الفاطميين في اليمن.

دخل توران شاة زبيد سنة ٥٦٩هـ. فنهبت نهبا شديدا فقضى على دولة بني مهدي وأختار زبيد عاصمة لمملكته. ثم سار إلى عدن حيث قضى على دولة بني زريع ثم غادرها إلى (إب) حيث أنهى حكم من تبقى من الصليحيين كما توجه إلى صنعاء فقضى على دولة بني حاتم. وهكذا انتهت بالأيوبيين " كل دولة في اليمن "(٤).

الإدارة في عهد بني أيوب:-

أستمر حكم بني أيوب إلى سنة ٦٢٦هـ وقد أنهى احتلالهم الإمام المنصور بالله من بلاد الجوف. وقد عمروا جامع زبيد، واختطوا مدينة المنصورة، كما عمروا

---

(١) سندرس الدولة الأيوبية في صفحات لاحقة.

(٢) راجع عنهم: الحداد، التاريخ العام لليمن، ٣٦٤/٢. شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ٢٠٨.
المروني، الثناء الحسن على أهل اليمن وهو يسميها الدولة الحاتمية الهمدانية.
الواسعي، تاريخ اليمن، ص١٩٤.

(٣) الواسعي، تاريخ اليمن، ص١٩٥.

(٤) اليمن عبر التاريخ، ص٢١٨.

سور مدينة صنعاء وشيدوا فيها حماما. وقد حاول أحد أمرائهم امتلاك جميع الأراضي في اليمن، لكن المنية عاجلته.

٩- الدولة الرسولية من عام (٦٢٦-٨٥٨هـ)(١٢٠٦-١٤٣٨م) :-

بعد انسحاب الأيوبيين من اليمن سنة ٦٢٦هـ قامت دولة بني الرسول "الدولة الرسولية" في جنوب اليمن، كما قامت دولة الأئمة في شمال اليمن فلننظر لهما.

ذكر الخزرجي أن نسب بني الرسول يرجع إلى جبلة بن الأيهم آخر ملوك غسان في الشام[١] وكان جدهم محمد بن هارون رسولا للخليفة العباسي. فغلب عليه الاسم وقبلهم تركمانيون[٢] وفدوا على اليمن من مصر، مع بني أيوب وتولوا الحكم في اليمن نيابة عنهم.

أولهم " نورالدين عمر " كان نائبا عن بني أيوب فلما توفي آخر ملوكهم الملك المسعود أستقل نورالدين بالحكم في اليمن وأستمد من الخليفة العباسي المستنصر سنة ٦٣٧هـ الشرعية والتأييد .. وبقى الملك في بيته إلى سنة ٨٦٥هـ.

الإدارة

إتخذ نورالدين عمر مدينة تعز عاصمة لدولته. وفي أيامهم تطور النظام الإداري لاستقرار الحياة السياسية فترة طويلة في اليمن. وانتشرت المدارس من عدن إلى صعده وإلى حضرموت، وظفار، وقد عمروا المساجد خاصة مسجدي الأشرفية والمظفر بتعز وقد ذكرت لهم من الوظائف الإدارية وظيفة (الوزير) وصاحب السجن "دار الأدب"[٣] .

ولم ينقم عليهم غير ما أحدثوه من ضرائب فادحة على البلد سموها " الخراج " و " المعونة ".

١٠- الدولة الطاهرية (٨٥٨ - ٩٢٣هـ)(١٤٥٤ - ١٥٢٦م):-

بنو طاهر بطن من قريش، يتصل نسبهم بالخليفة الأموي عمر بن عبدالعزيز. وكان علي بن طاهر وأخوه عامر بن طاهر واليين على عدن من قبل آل رسول. وكانت لهم مكانة مرموقة ومركزا قويا في جنوب اليمن.

فلما ضعفت الدولة الرسولية ووهنت قوتها، أستولي الطاهريون على (زبيد) ثم مدوا نفوذهم إلى عدن وكانت عاصمة دولتهم قرية المقرانة من ناحية جبن جنوب مدينة رداع.

وقد جابه بنو طاهر مراكز قوية، قوية جدا داخل اليمن في صنعاء وفي الشحر وفي ذمار. وفي عهدهم حاول البرتغاليون احتلال عدن مرتين، كما دخل الطاهريون في حروب طويلة مع دولة أئمة اليمن.

---

(١) العقود اللؤلؤية، ص٤٨.

(٢) المروني، الثناء الحسن على أهل اليمن، ص٢٦٥.

(٣) شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص٢٢٤.

وقد انتهت الدولة الطاهرية على يد الغزاة الجراكه حيث قتلوا آخر سلطان بنـي طاهر عامر إبن عبدالوهاب في ضواحي صنعاء سنة ٩٢٣هـ.

الإدارة

ولسلاطين آل طاهر عدة إنجازات إدارية في بناء المدارس والمساجد في عدن، وتعز، وزبيد، ورداع، وجبل. وهم أول من بنى مدينة (المقرانه) برداع، وفـي مدينـة رداع مسجد، يتكون من طابقين من مآثرهم. وفي هذا المسجد منازل للطلبة والمدرسين، ومدرسة (العامرية) في غاية الإتقان.

الفصل الرابع

الإدارة العثمانية لليمن

١- الحكم العثماني في اليمن ١٥٣٨-١٦٣٥م :

وضحت أن هدف هذا الكتاب لا يتجه لدراسة التاريخ السياسي لليمن، فالتاريخ اليمني والإسلامي بوجه عام ليس من اختصاصي. لكن استشراف التطور الإداري للبلاد، ومنذ عصور ما قبل الإسلام وحتى إعلان النظام الجمهوري لليمن قادنا إن شئنا وان أبينا إلى دراسة الحكومات والدول المتعاقبة على هذا البلد.

وقد أتضح لنا أن الحكم العثماني في اليمن[1] كان من أطول مراحل تاريخ حكم اليمن من قبل غير اليمنيين ولما كانت الإدارة في تطورها وانتكاسها إنما تعكس أوضاع الحكومة القائمة على تنفيذها، اضطررنا إلى دراسة مراحل الحكم العثماني في اليمن على طوله لكي نتعرف على أوضاع الإدارة والحكم في اليمن، في كل مرحلة من هذه المراحل.

في المرحلة الأولى (١٥٣٨-١٦٣٥م) وجد العثمانيون أن موقع اليمن يبرز أهمية البلد في تحقيق الأهداف العثمانية ضد البرتغاليين[2]. فأرادوا السيطرة عليه ليحققوا أهدافهم التوسعية.

وقد بدأت المرحلة في عهد سليمان القانوني (١٥٢٠-١٥٦٦م) الذي أرسل قوة ضخمة، أبحرت من السويس عام ١٥٣٨م ووصلت عدن بنفس التاريخ. وأستدعى قائد الحملة أمير عدن اليمن الطاهري لزيارة سفينة القيادة. وكان عامر هذا قد كتب إلى السلطان العثماني طالبا منه المساعدة للتغلب على الإمام الزيدي. وما أن صعد إلى السفينة حتى أمر القائد العثماني بقتله، ومن ثم أنزل قواته، التي استولت على عدن. وقد تجول الأسطول العثماني بسواحل اليمن فوصل إلى ميناء (المخا) ثم ميناء الصليف فأنزلوا قواتهم في (زبيد) وقضوا نهائيا على الحكم المملوكي في اليمن، وهكذا خضعت اليمن خضوعا فعليا للسيادة العثمانية في أواخر عام ١٥٣٨م.

وقد بدأ العثمانيون القيام بعمليات التوسع في اليمن منذ مطلع سنة ١٥٣٩م فسيطروا على تعز سنة ١٥٤٥م. كما سقطت بعدها صنعاء بأيديهم ثم استولوا على المنطقة الممتدة من تعز جنوبا إلى جيزان شمالا. لكنهم وفي كل مراحل تقدمهم اصطدموا بمقاومة عنيفة وشرسة من قبل أهل اليمن، يتقدمهم أئمة الزيدية. الذين

---

(١) للتوسع في هذا الموضوع اعتمدنا على: أباضه، د. فاروق عثمان، الحكم العثماني في اليمن ١٨٧٢-١٩١٨م، ص٢٠ وما بعدها. (بيروت - ١٩٧٩م) ط٢.
المروني، الثناء الحسن على أهل اليمن، ص٢٧٧. شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص٢٥٨.

(٢) في سنة ١٤٨٩م ظهرت السفن البرتغالية على الشواطئ اليمنية، ونزلوا في سقطره وجعلوها قاعدة لهم وحاولوا سنة ١٤٩٩م الاستيلاء على عدن لكنهم فشلوا لمقاومة الطاهريين لهم. كما فشلوا في الاستيلاء على الشحر.

ألحقوا بالعثمانية هزيمة منكره بعد معركة " الصافية " قرب صنعاء وقد تم ترحيل العثمانيين جميعا من اليمن إلى بلادهم في نهاية عام ١٦٣٥م.

٢- الإدارة العثمانية

في هذه الفترة من حكم العثمانيين لليمن كانت بلادنا تمثل إحدى " الايالات " الأربع عشرة التي كانت تتألف منها البلاد العربية التابعة للدولة العثمانية، بينما بلغ مجموع الايالات التي قسمت إليها الدولة (٣٢) إيالة وكانت (إيالة اليمن) تضم (٩ ألوية) هي:-

- صنعاء
- مخا
- زبيد
- تعز
- صهله
- كوكبان
- طويلة
- مأرب
- عدن[١]

وكانت الحالة الإدارية في اليمن تتنازعها قوة العثمانيين والأئمة الزيدية. فالعثمانيون لم يستطيعوا أن يضمنوا ويفرضوا هيمنة إدارية حقيقية على البلاد نتيجة للاضطرابات وحركات المقاومة العنيفة. في نفس الوقت كانت البلاد يضبطها الأئمة - تغلبا - من وقت لآخر وهذا هو الذي أفشل العثمانيين في فرض النظام الإقطاعي على اليمن على الرغم من أنهم فرضوه على كل الإمبراطورية العثمانية.

٣- المرحلة الثانية للغزو العثماني لليمن ١٨٤٩-١٩٠٥م

ظل اليمن قرابة مائتين وعشرين عاما محتفظا بسيادته بعد جلاء القوات التركية، حتى كانت سنة ١٨٤٩م وفيها إعادة الأتراك الكرة، فقد توجهوا إلى اليمن على رأس قوة ضاربة أبحرت من ميناء جدة، ووصلت إلى الحديدة، ومنها واصلت زحفها إلى صنعاء فدخلتها.

وفي هذه المرحلة نشبت خلافات عنيفة داخل الأسرة الأمامية الزيدية، مما قوى نفوذ الدولة العثمانية، التي أمعنت في سياسة الشدة مع اليمنيين فأمرت باعتقال عدد من كبار علماء صنعاء، ثم إرسالهم إلى سجن (الحديدة) وفيهم رئيس العلماء أحمد محمد الكبسي، ومحمد بن يحيى حميد الدين وقد مهد هذا الوضع لثورة عارمة قام بها محمد بن يحيى المذكور لطرد العثمانيين.

---

[١] د. أباضه، الحكم العثماني في اليمن.

لقد فر من السجن إلى الأهنوم، وكون جيش قبائلي هاجم القوات التركية بمعارك عنيفة بضواحي صنعاء، لكن قوات تركية كبيرة قدمت من الحجاز تمكنت من فك حصار المعارك على القوات التركية وعلى صنعاء حتى سنة ١٩٠٤م.

وفي السنة التالية (١٩٠٥م) تظافرت كل القوى اليمنية من قبائل (همدان) و(حاشد) و(الأهنوم) مع الإمام يحيى وتمكنت من محاصرة القوات التركية في صنعاء ثم أرغمتها على الاستسلام فدخل الإمام صنعاء عام ١٩٠٥م بعد أن فر القائد التركي إلى زبيد.

٤- سياسة العثمانيين المركزية وآثارها على " الإدارة في اليمن " ١٨٧٢-١٩٠٨م

عندما بدأ العثمانيون توسعهم التاريخي في مطلع العصور الحديثة، لم يفرضوا على الولايات الجديدة التي دخلت في حوزتهم القوانين والأنظمة العثمانية بسرعة. بل كانوا يكتفون بغرض سيطرتهم العسكرية والسياسية عليها ويتركون لشعوبها أنظمتهم القديمة. ولهذا فإن مناطق الجزيرة العربية وبخاصة اليمن قد احتفظت بتنظيماتها القبلية وإدارة شيوخها المحليين، حتى يمكن القول أن هؤلاء لم يعترفوا تبعيتهم للإدارة العثمانية المباشرة إلا من الناحية الاسمية.

وقد أوجد الدين في السنين الأولى تقاربا كبيرا بين الأتراك العثمانيين واليمنيين بما فيهم معتنقي المذهب الزيدي بل حتى الأئمة أنفسهم كانوا دائما على استعداد للاعتراف بالسيادة العثمانية إذا أعترف العثمانيون بزعامتهم الدينية وبعض مظاهر سلطتهم الزمنية .

لكن الحروب والثورات التي تزعمها الائمة الزيديون دفعت بالأتراك منذ سنة ١٨٧٢م إلى تضييق الخناق على الأئمة وحصر نفوذهم ومحاربة دعاتهم وإيقاف دفع الزكاة من قبل الناس لهم.

إلا أن أهم أسباب الكراهية بين العرب (ومنهم أهل اليمن) والترك هي النتائج التي أسفرت عنها حركة التنظيمات التي شرعت الدولة في تنفيذها منذ مطلع القرن التاسع عشر والتي اصطبغت بالصبغة المركزية. والتخلص من نظام الالتزام الفاسد في جمع الضرائب، بنظام آخر للجباية وبنظام آخر لإدارة المقاطعات بتقسيم الدولة إلى وحدات إدارية متسلسلة في المراتب ترتبط بالحكومة المركزية وتتقيد بأوامرها دون أن تترك للتنظيمات القبلية والمحلية استقلالها.

لقد جابهت الدولة العثمانية في ذلك الوقت (٣) حركات قامت في الوطن العربي. ودفعت بالدولة العثمانية لزيادة تمسكها بتنفيذ السياسة المركزية.

<u>الحركة الأولى</u> : حركة الوهابيين التي كانت تستند إلى قوة آل سعود.

<u>الحركة الثانية</u> : حركة محمد علي في إصلاح مصر على الطريقة الغربية وتوفير أسباب القوة لها.

<u>الحركة الثالثة</u> : الإمامة الزيدية في اليمن، ومحاولاتها في الاستقلال والانفصال عن الإمبراطورية العثمانية.

لقد كانت عودة العثمانيين إلى اليمن في منتصف القرن ١٩ إحدى محاولات الرد على هذه الحركات الثلاث.

٥- قانون الولايات العثماني سنة ١٨٦٤م وأثره على التقسيمات الإدارية في اليمن

حاولت الدولة العثمانية أن تنظم سياستها المركزية الجديدة في السيطرة على الولايات التابعة لها فأصدرت سنة ١٨٦٤م قانون الولايات في عهد السلطان عبدالعزيز (١٨٦١ - ١٨٧٦م) . وقيل في وقتها أن القانون يهدف إلى إشراك السكان في تدبير شؤونهم والتخفيف من حدة الحكم المطلق الملازم لأصول الإدارة المركزية.

وقد قسمت البلاد العربية التابعة للدولة العثمانية أثر تنفيذ قانون الولايات إلى الولايات التالية: حلب، بيروت، دمشق، بغداد، الموصل، البصرة، طرابلس الغرب، بالإضافة إلى المتصرفيات المستقلة التابعة رأسا للباب العالي: جبل لبنان، القدس، ديرالزور، بنغازي، وفي جنوب الإمبراطورية العثمانية كانت هناك ولاية الحجاز وولاية اليمن اللتان لم يطبق فيهما قانون الولايات تطبيقا تاما.

لقد قسمت الإمبراطورية إلى: ولايات، والولايات إلى ألوية (سناجق) ، والألوية إلى أقضيه، والأقضيه إلى نواح، وكان على رأس الإدارة في كل لواء " متصرف " وفي كل قضاء " قائمقام " وفي كل ناحية " مدير ناحية " وقد ضمت ولاية اليمن العثمانية أربعة ألوية هي: صنعاء، الحديدة، عسير، تعز. ويوضح الجدول التالي عدد الأقضيه والنواحي والقرى التابعة لكل لواء من هذه الألوية:-

ألوية	أقضيه	نواح	قبائل	عزلات	قرى
لواء صنعاء	٨	٢٦	-	١٠٣	٣٦٧٢
لواء الحديدة	٨	١٦	٣٨	١٧٣	-
ألوية	أقضيه	نواح	قبائل	عزلات	قرى
لواء عسير	٦	١	٣٤٢	-	-
لواء تعز	٥	١١	-	-	٢٦٦٧
المجموع	٢٧	٥٤	٣٨١	٢٧٦	٦٣٣٩

وكان يحكم ولاية اليمن وال عثماني مقره في صنعاء عاصمة الولاية ويصدر بتعيينه فرمان من الباب العالي ولم يكن الفرمان يحدد مدة ولايته، وكان يتبع هذا الوالي متصرفون في ألوية اليمن الأربع، والمتصرف يتبع الوالي في حدود اللواء الذي يحكمه ويرجع إليه في مختلف الأمور. وكان يتبع المتصرفون قائم مقامون للاقضية التي تنقسم إليها الالوية، ويلي هؤلاء المديرون الذين يبسطون نفوذهم على مناطق محدودة داخل الاقضية.

ولم يكن النفوذ العثماني ممثلا في المناطق اليمنية التي لا يمكنه فيها حتى حماية ممثليه حتى أن كثيرا من الأتراك المكلفين بمهام إدارية أو دبلوماسية في المناطق النائية داخل الولاية كانوا يتعرضون لصعاب جمة ولأخطار تكاد تؤدي بحياتهم.

وقد أشتمل كل لواء من ألوية اليمن الأربعة على عدد من المدن المهمة فلواء صنعاء كان يضم: حراز - حجة - نمار - يريم - رداع - عمران بينما كان يضم لواء الحديدة: كزبيد - اللحيه - الزيدية - ريمه - بيت الفقيه - باجل- أبي عريض، أما لواء عسير فكان يضم: أبها - قنفذه - ولواء تعز كان يضم: إب - الحجرية - مخا - قعطبة[1].

٦- الجندرمه اليمنية في العهد العثماني

لقد عرفت اليمن بالإضافة إلى الجيش السابع العثماني، جنود الضبطية أو الحميدية أو الجندارمه من اليمنيين أنفسهم إذ حاول الأتراك العثمانيون في عهد الوالي إسماعيل حقي باشا الذي تولى حكم اليمن سنة ١٨٧٨م أن يكون من بين صفوف الشعب اليمني تشكيلات الجندارمه لمساعدتهم في حفظ الأمن في البلاد وحفظ النظام في الأسواق التجارية وتبليغ أوامر الإدارة العثمانية إلى المعنيين من أفراد الشعب اليمني، ونقل الرسائل والبرقيات الحكومية وحماية محصلي الضرائب ومرافقة المبعوثين والمسافرين الذين تتعهد الإدارة العثمانية بتأمينهم.

وقد تكون هذا التشكيل ممن اختارتهم الإدارة العثمانية في اليمن من بين رجال القبائل اليمنية وبخاصة القاطنين منهم في المناطق الجبلية لما عرف عنهم من قوة الشكيمة وشدة التحمل، كما ضم العثمانيون إلى هذا التشكيل عددا كبيرا من اليمنيين القاطنين في السهول الرملية في تهامة إلى جانب بعض السودانيين والأحباش والصوماليين، وكان معظم هؤلاء يمتطون ظهور الجمال التي تعد أنسب وسيلة للانتقال في سهول تهامة الرملية.

وكانت كتيبة الجندارمه تتكون من أربع فصائل ، وفضلا على الفصائل الأربعة فإنه قد وجدت فصيلة أخرى من الجندارمه عرفت باسم (السواري - وكانت تنقسم إلى أربع مجموعات).

ويتقاضى رجال الجندارمه في اليمن أثنى عشر ريالا شهريا[2] ويحصل الأومباشي على ١٣ ريالا بينما الجاويش ١٥ ريالا.

٧- النظام الضرائبي في الإدارة المالية

لقد وجد اليمنيون أنفسهم أمام سلطتين كل منهما تدعي لنفسها حق جباية الضرائب. الإمام الزيدي يطالب بالزكاة أو العشور تبعا لما تقتضيه الشريعة. وفي الوقت

---

(١) د. أباضه، الحكم العثماني في اليمن، ص١٠٥.

(٢) للتوسع في موضوع الجندارمه راجع الواسعي، ٢٦٤ وهو يقول: بوجود هذه العساكر اليمانية عم الأمن والسكون جميع الأقطار ورغب الناس أفواجا في إدخال أولادهم وترقيتهم .. وكان الطابور من هؤلاء يقوم مقام طوابير كثيرة من الترك.

نفسه كان الأتراك يطالبون اليمنيين بالضرائب المختلفة كالجمارك وغيرها[1]. وأكثر الولاة والمتطرفين الأتراك استغلوا جمع الضرائب لمصلحتهم الشخصية، واستبدوا في تحصيلها بشتى الطرق وأعنف الوسائل مما أثار اليمنيين ضد الحكم العثماني.

كيف تجبى الضرائب ؟ يخرج المتصرف أو الوالي إلى الأرياف والجبال ليجمع الأعشار ويجبى الضرائب فيأخذ لنفسه جميع ما يمكنه تحصيله من الأهالي الفقراء ويعود إلى محل وظيفته دون أن يعطيهم وصلا، ويقول لحكومته بأن اليمنيين عاصون عليه لا يرغبون في دفع الضرائب له فتسير الحكومة الجيوش عليهم فتنهبهم وتخرب بيوتهم ... اليمنيون أشقياء يدينون بدين الزيدية ولا يطيعون الأوامر الشاهانية ولا يعترفون بالخلافة العثمانية !.

٨- فساد الإدارة العثمانية في اليمن

في العهد العثماني من تاريخ اليمن أطبق الفساد على الحياة الإدارية للبلد، ولم تجد السلطة العثمانية في اليمن وسيلة غير العنف مع القبائل وشيوخها وعلمائها اعتقادا بأن العلماء يثيرون القبائل ضدهم ويساندون الأئمة الزيدية.

والجدير بالذكر أن العثمانيين بعد أن دخلوا صنعاء في سنة ١٨٧٢م ارتبكت إدارتهم فتصوروا أن الحصول على سجلات الإدارة خير عون لحله هذه المعضلة فطلبوها من الإمام علي بن المهدي " ثم أستشار الإمام وزراءه وكتابه وسائر الإشراف فأشاروا عليه بعدم تسليم ذلك لأن بعد تسليم الدفاتر وقبض المعاقل يحصل اختلال البلاد لأنه بإطلاع الوالي على الدفاتر يعرف إدارة البلاد ومصادرها وإيرادها .." وأضطر الإمام أخيرا إلى تسليمها بعد التهديد والوعيد من قبل الوالي.

أسمع الواسعي " رجفت القلوب هيبه " للعساكر السلطانية ثم بعد ذلك طلب الوالي الدفاتر وبعد قبضتها شكل حكومة وأبتدأ في استجلاب قلوب العامة دون الخاصة ثم طرد أبناء اليمن الموظفين وشكل له مأمورين من الأتراك ثم حصل الأموال ثم ضيق معيشة الإمام والأشراف ومنعهم من الاختلاط مع سائر رؤساء العشائر ثم رتب للإمام والأشراف ٣٠٠٠ قرش وقطع المرتبات التي كانت لهم[2].

ويبدو لي أن نص الواسعي هذا خير النصوص التي تصور حالة اليمن الإدارية في الفترة العثمانية، لقد ذكر الواسعي من موظفي الإدارة في العهد العثماني:-

الوزراء[1]

ناظر للأوقاف[2]

مشيخة العلماء[3]

وظيفة الخطبة في الجامع الكبير بصنعاء[4].

---

[1] العظم، نزيه مؤيد، رحلة في بلاد العربية السعيدة، ص١٥٤.

[2] تاريخ اليمن، ص٢٦٠.

[1] ن م ، ٢٣٣.

[2] ن م ، ٢٤١.

[3] ن م ، ٢٥٥.

رؤساء القبائل (المشايخ والعقال)[٥].
نائب المحكمة الشرعية[٦].
رئيس العلماء[٧].
شيخ الشرطة[٨].
الحرس[٩].
موظفو الجامع (من مؤذن، وإمام ، وسادن)[١٠].
مجلس إدارة الولاية[١١].
موظفو البرق والبريد[١٢].
ناظر الأوقاف[١٣].

لقد أنتجت سياسة العثمانيين الإدارية في اليمن قيام الثورات والاضطرابات التي تمركزت حول العاصمة صنعاء والتي كان الأتراك يحاولون إخمادها بأساليب القمع المختلفة. ومع الثورات، المجاعات، والقحط، والطاعون " الذي أخلى المدن والقرى وأودع أكثر أهل هذا الإقليم بطون الثرى "[١٤] واستشراء الفساد بين الموظفين بسبب الرشوة[١٥].

يقول الواسعي طلب الوالي العثماني من القاضي يحيى المجاهد مفتي تعز وكان من أهل الثروة الواسعة مالا جسيما، فرفض وفي ذات ليلة أحاطت بمنزله العساكر وقبضوا عليه وأخذوا جميع ما في منزله من نقود وأسلحة وألقي في السجن. فلما خرج من السجن أرسل تلغرافا إلى السلطان بواسطة صديق له في عدن فصدرت الإرادة السنية بإرساله إلى السلطان ووصل إلى إسطنبول ثم أحيل على الباب العالي، وبعد ثلاث سنين لم تحصل محاكمة ولا سؤال ولا جواب بل مواعيد عرقوب فلما عجز أراد التوجه إلى وطنه فلم يرخص له ثم بقي مهموما إلى أن توفي هناك.

فتصور الحالة الإدارية قياسا على ما حل بقاضي تعز، وهو من وجوه أهل اليمن فكيف بعامة الناس !!؟

---

(٤) ن م ، ٢٥٧.
(٥) ن م ، ٢٦٢.
(٦) ن م ، ٢٦٢.
(٧) ن م ، ٢٦٨.
(٨) ن م ، ٢٨٥.
(٩) ن م ، ٢٨٥.
(١٠) ن م ، ٢٨٥.
(١١) ن م ، ١٢٣.
(١٢) تاريخ اليمن، ٣٠٢.
(١٣) ن م ، ٢٤٠.
(١٤) الواسعي، ٢١١.
(١٥) ن م ، ٢٦٦.

٩- جلاء الأتراك الأخير عن اليمن (١٩٠٥ - ١٩١٦)

في سنة ١٣٢٣هـ ، بويع الإمام يحيى بالإمامة وأتخذ " قفلة غدر " عاصمة مؤقتة له، وما أن بويع حتى هاجمته القوات التركية بعنف فهزمها ودخل الإمام صنعاء محرم سنة ١٣٢٣هـ (١٩٠٥م) وفر القائد التركي إلى زبيد، وعلى أثر هذه الهزيمة عقدت اتفاقية دعان عام ١٩١١م، ولم تمض ثلاث سنوات عليها حتى نشبت الحرب العالمية الأولى (١٩١٤-١٩١٩م) وبعدها غادرت القوات التركية اليمن، وفتحت صفحة جديدة في تاريخه الحديث " الإمام يحيى واليمن ".

١٠- " الإدارة العثمانية لليمن "

يقول نزيه العظم " إن اليمانيين منذ القدم أهل جد ونشاط، وإذا رأيناهم اليوم متأخرين فلا شك أن ذلك يعود إلى الإمبراطورية العثمانية التي أهملت شأن اليمن وكانت تعتبر بلاد اليمن مستعمرة حقيرة وتعامل أهلها معاملة سيئة، ولم يكن لها هم غير جباية الضرائب وإرسالها إلى العاصمة العثمانية. وإذا طاف المرء بلاد اليمن من أقصاها إلى أقصاها لا يجد للدولة العثمانية أثرا من آثار المدينة غير الحصون والقلاع وبعض المستشفيات العسكرية والأسلاك البرقية ومدرسة أو مدرستين ضاعيتين[١].

وعلى الرغم من ذلك فقد تمتع اليمن في عهد الحكم العثماني الأخير خاصة بعد الانقلاب الدستوري العثماني بحكم معتدل. وقد وجدت في كل لواء وقضاء مجالس محلية يطلق عليها، " مجلس الإدارة " كانت تضم أعضاء من صفوة أبناء اليمن. وكان هناك مجلس شعبي آخر هو " المجلس القومي " للولاية ومقره صنعاء ورئيسه الوالي العثماني ونائب الرئيس من اليمنيين.

هذا عدا ما كان لليمن من نواب يمنيين يتمتعون بالوطنية ويمثلون الشعب اليمني في البرلمان العثماني (مجلس المبعوثان) كما لوحظ في السنين الأخيرة وجود محاكم شرعية وتجارية وتمييز. يضاف إلى ذلك نظام النيابات حيث كان يوجد النائب العمومي في صنعاء ووكلائه في الألوية والاقضية.

كما انتشرت المدارس ، فقد كان في صنعاء ، وأبها عاصمة عسير خمس مدارس للصناعة ولتعليم الأيتام ومدرسة عسكرية إعدادية ومدرسة للصناعات في الحديدة.

وأنشأ العثمانيون في اليمن نظاما ماليا، فكانت في صنعاء إدارة عامة منظمة لها فروعها في الأقاليم. وكان يتولى الإدارة من يطلق عليه لقب " الدفتر دار " ويعتبر منصبه نائبا عن وزير المالية في الولاية، وكان يتبعه المحاسبون، ومديرو المال، وكبار الصيارفة، ومأمور التحصيل. وقد أستعمل في اليمن الريال " المجيدي الفضي "[١].

لقد اخترت نزيه العظم كمرجع يعطي صورة سوداء قاتمة للإدارة العثمانية وعلى العكس منه، أشار د. أباضة ففي هذا العهد تفهم أهل اليمن " سبل التمدين

---

[١] رحلة في بلاد العربية السعيدة، ج١، ص٥٥ وما بعدها.

[١] الحكم العثماني في اليمن، ص٤٢٤.

العصرية وأقبلوا على التثقيف العصري بحيث لقن الكثيرون من شبابهم شيئا من العلوم الحديثة "[٢] .

وإذا كان أهل مكة أدرى بشعابها فأهل اليمن أدرى بحالهم من نزيه العظم ومن د. أباضه فها هو الواسعي يتحدث عن العصر العثماني: ففي سنة ٩٧٦هـ ، دخل سنان باشا العثماني صنعاء وأذهل العقول من الآلات والأعداد ومن الجنود ألوف " وكان فظا غليظا سفاكا للدماء "[٣] ولجور العثمانيين " أختل النظام في البلاد بسبب القحط وسوء تدبير الدولة، وذلك بسبب سوء تدبير الوالي ".

وفي سنة ١٣١٣هـ " أخذ الوالي من أهل صنعاء إعانه ٢٤ ألف ريال وخوب الوالي باب اليمن"[٤] .

وختموا عهدهم " والفتن قائمة ، والمظالم تأثره وظلم المأمورين عم البلاد وكثر منهم البغي والفساد وكانت الشكايا من أهل اليمن لم تزل ترسل إلى الأستانة إلى السلطان فيحال بينها وبين السلطان "[٥] .

مع هذا فنزيه العظم يقرر أن إدارة العثمانيين لليمن كانت أرحم من إدارة الإمام لهم، فلنتأمل مقولته في إمام الزيدية.

---

[٢] الواسعي، ص٢٢٣.

[٣] الواسعي، ص٢٦٥.

[٤] ن م ، ص٢٨٥.

[٥] ن م ، ص٣٠٣.



الباب السابع

الدولة والإدارة في اليمن

١٩٠٤ - ١٩٩٠م



الفصل الأول

إدارة الحكومة الزيدية في اليمن ١٩٠٤ - ١٩٦٢م

١-حكومة الإمام يحيى ١٩٠٤-١٩٤٨م

أ- مقدمة تاريخية

قال تعالى " إنما يريد الله ليذهب عنكم الرجس أهل البيت ويطهركم تطهيرا "[١] كما قال " " قل لا أسألكم عليه أجرا إلا المودة في القربى "[٢]. ومن هنا كان لأهل بيت النبي ﷺ مكانة مكينة في قلوب المسلمين. وأهل بيت النبي بدورهم، صاروا يعتقدون أن صلتهم وقرابتهم من النبي تؤهلهم لقيادة الأمة إلى الطريق الصحيح لأنهم "ورثة بيت النبوة".

وفي ضوء هذا القانون خاض أهل البيت كفاحا مستميتا لنيل حقوقهم في قيادة الأمة " الخلافة " و " الإمامة "[٣] ومن أهل البيت هؤلاء، كان زيد بن علي بن الحسين، بن علي بن أبي طالب " عم النبي "[٤] واليه تنسب " الزيدية "[٥] بعد استشهاده في كوفة " العراق " متى حدث هذا ؟ وكيف ؟

كان زيد يقيم في مدينة الرسول كثير العبادة والتقوى فاستدعاه يوسف بن عمر أمير العراق في خلافة هشام بن عبدالملك من بني أمية، أستدعي بحجة أن في ذمته أموالا للدولة، فلم يذهب زيد إلى العراق لمقابلة الأمير بل توجه إلى الشام لمقابلة الخليفة هشام بن عبدالملك، إلا أن الخليفة لم يحسن مقابلته وحاول اثارته: بلغني أنك تؤهل نفسك للخلافة وأنت إبن أمة، فرده زيد ردا بليغا أسكته[٦].

وقدم زيد إلى الكوفة لكن الأمير أمر بإخراجه بعد ساعة من قدومه فخرج زيد إبن علي من الكوفة، ثم انكفأ راجعا إليها دون أن يعرف يوسف بن عمر بسره ؟ وصار

---

(١) القرآن الكريم، ٣٣، سورة الأحزاب، ٣٢.

(٢) القرآن الكريم، ٢٣، سورة الشورى، ٤٢.

(٣) راجع حول هذا الموضوع: عمارة، د. محمد، الإسلام وفلسفة الحكم (القاهرة - ١٩٨٩م) ، ص١٦.

(٤) فكا، دائرة المعارف الإسلامية، ج١١، ص١١. مادة: زيد بن علي.

(٥) هم طائفة تحققت لهم الأهداف السياسية بين طوائف الشيعة وهم يفترقون عن الشيعة الاثني عشرية في قولهم بإمامة زيد. وهم لم يصبحوا جماعة متحدة إلا بعد أن تولى قيادتهم الروحية رجال من العلويين الذين كانوا يدعون الإمامة. وأهم الشروط التي يجب أن تتحقق في الإمام :
١- أن يكون من أهل البيت. ٢- وأن يكون قادرا على الخروج بنفسه للقتال بسيفه وقادرا على الدفاع (شتروتمان، دائرة المعارف الإسلامية، ج١١، ص١٤. مادة الزيدية).

(٦) قال زيد لهشام: إن الأمهات لا يقعدون بالرجال عن الغايات وقد كانت أم إسماعيل أمة لأم إسحاق، فلم يمنعه ذلك أن بعثه الله نبيا وجعله للعرب أبا، فأخرج من صلبه خير البشر محمد، فتقول لي هذا وأنا إبن فاطمة وابن علي، مروج الذهب ٢١٨/٣. شتروتمان، دائرة المعارف ١١/١١.

الناس يبايعونه سرا، حتى عرف أمير الكوفة مكمنه فوجه إليه الخيل، والشرطة وعرفا القبائل لكن زيد نجح من الإفلات من المصيدة، وأخذ يعبئ أتباعه استعدادا للثورة[1].

لكن أمير الكوفة حاصر أكثر أتباعه في المسجد وحال بينهم وبين نصرة زيد بن علي الذي أعلن الثورة في الأول من صفر سنة ١٢٢هـ. وكانت المعركة بين الطرفين " ملحمة "[2] أستشهد فيها زيد بن علي بعد جنوح الليل في الكوفة.

وقد أثرت مأساة زيد بن علي في الرأي العام الإسلامي فتحرك الدعاة بنشاط أكثر يذكرون الناس بما حل في " آل رسول الله من ظلم " كما تحرك في العهد العباسي الدعاة من ذريته منهم: الهادي إلى الحق، يحيى بن الحسين، من ولد القاسم الرسي والهادي إلى الحق، هو مؤسس الدولة الزيدية في اليمن[3]. وقد بويع الهادي سنة ٣٨٨هـ (سنة ٩٠٠م)[4].

وهكذا بدأت الدعوة الزيدية باليمن في القرن الثالث الهجري (العاشر الميلادي) وأختار أئمة المذهب الزيدي اليمن بالذات ابتعادا عن الاضطهاد السياسي فأصبح المعقل الحصين لهم وذلك لطبيعته الجبلية من ناحية وللروح القتالية الباسلة عند أهل اليمن من ناحية أخرى.

ب- تقلد الإمام " الإمامة " ١٣٢٢هـ = ١٩٠٤م[5]

سبق أن ذكرت أن الأسطول العثماني وصل إلى عدن في سنة ٩٤٥هـ (١٥٣٨م) وبعد فشل مهمته ضد البرتغاليين في الهند، ركز قائد الحملة مجهوداته للاستيلاء على اليمن فدخل ميناء (مخا) ثم أنتقل منه إلى ميناء (الصليف) ثم استولى على زبيد ، وأعدم حاكمها وبذلك تم الاستيلاء على اليمن وأصبح بذلك ولاية عثمانية.

ولم يستقر الأمر للعثمانيين في اليمن فقد اصطدموا بالأئمة الزيدية وأستمر النزاع بين الطرفين حتى تم إخراج العثمانيين من اليمن عام ١٠٤٥هـ (١٦٣٥م) عندما سلموا زبيد إلى الإمام المؤيد الذي كان قد أخضع جميع الجهات اليمنية لسيادته فتمت له السيطرة على الجنوب العربي من عدن جنوبا إلى صعده شمالا.

وأستمر اليمن بعد ذلك لأكثر من قرنين يتمتع باستقلاله تحت حكم الأئمة والمشايخ والرؤساء المحليين وبالرغم من إعادة السيطرة العثمانية على اليمن إلا أن العثمانيين وجدوا صعوبات جمة في الاستيلاء على جهات اليمن جميعها وقامت ضدهم الثورات العديدة تحت زعامة بعض الأئمة.

---

(١) د. ناجي حسن، ثورة زيد بن علي، بغداد، ١٩٦٥م، ص٢٠.

(٢) تاريخ اليعقوبي ٦٧/٣.

(٣) شتروتمان ١١/١١.

(٤) شتروتمان ١١/١١.

(٥) راجع الدراسة الممتعة لـ : أوبر ماير، جيرالد، جريدة الايمان والإمام يحيى: العقيدة والدولة في اليمن (١٩٠٠-١٩٤٨م) ص ١٩٧، بحث في كتاب : الحياة الفكرية في المشرق العربي ١٨٩٠-١٩٣٩ (بيروت - ١٩٨٣م) ، مركز دراسات الوحدة العربية. وقارنها بـ : الفقيه، أحمد محمد، السياسة الإدارية والمالية في عهد الإمام يحيى (١٩١٨ - ١٩٤٨) رسالة ماجستير مقدمة إلى جامعة صنعاء.

إلى أن تقلد الإمامة المنصور بالله محمد بن يحيى سنة ١٣٠٧هـ ، ١٨٩٠م، ولبت دعوته القبائل " تفرسوا في دعوته الفرج عما قد حل بهم من ولاة العجم " يقول الجرافي في أحداث سنة ١٩٠٣م.

" قام سيف الإسلام يحيى ببعض المجهودات الضخمة في الاتصال بالقبائل وتنظيمها وتجهيز الجيوش منهم للزحف على البلاد التي تحت يد الأتراك "(١).

ولما توفي الإمام المنصور سنة ١٩٠٤م " بقفلة عذر " من بلاد حاشد، اتفقت كلمة العلماء جميعا على مبايعة ولده يحيى، فبايعوه بالإمامة وتلقب بالمتوكل.

٢- إدارة الإمام يحيى (١٩٠٤-١٩٤٨م)

- إجلاء العثمانيين عن اليمن " صلح دعان "

تولى الإمام يحيى مسئولياته في ظروف داخلية لليمن وتطورات خارجية العالم، هي في غاية التعقيد والظاهر أنه أدرك استحالة مواجهة الخصوم جميعهم والمشكلات جميعها في آن معا، وفي جهة واحدة ، خاصة وهو لم يزل في أيامه الأولى من قيادة هذا البلد الذي أثبت للجميع صعوبة قيادته، وعمق معاناة من يتصدى لهذه المهمة. في الداخل، كانت القبائل على أقوى ما تكون وقد أطلقت العنان للروح القبلية لتعصف باليمن ومن يكون اليمن سوى مصلحة القبيلة، وسيد القبيلة ؟ يضاف إلى ذلك الأطماع الأجنبية على اختلافها خاصة أطماع بريطانيا في الجنوب ولا ننسى أطماع العثمانيين وقد استقروا في البلاد هذه العقود الطويلة من السنين وكأن البلد بلدهم " ولم تزل الحرب على معاقل اليمن حتى خرجوا من اليمن "(٢) لقد " أختل النظام في البلاد بسبب القحط وسوء تدبير الدولة "(٣).

ما العمل لإدارة هذه الأوضاع واحتوائها ، واليمن كلها " من الأمير والمأمور عملهم الارتشاء والمكر والخداع فيهم فشا "(٤).

وإذا كانت إدارة الأزمات تبدأ: بالتنبؤ بوقوع أزمة، ومحاولة الوقاية منها، أو منعها بالتعامل مع الخصوم قبل أن يلحقوا الضرر بنا على أساس إعداد أسوأ سيناريو محتمل(٥).

فلنر كيف كان يتصرف الإمام في مثل هذه الأزمات وكيف نجح في إدارتها، إدارة المدير المتمكن من جهاز وعقل إدارته وكان الإمام يكاد أن يكون وحده !! مقابل ذلك كان كل شيخ قبيلة يحسب نفسه الزعيم الوحيد في البلاد وأن من الواجب على الأهالي طاعته ! لقد أستند الإمام على " شرعية " البيعة في " قفلة عدر " وكانت مبايعته هناك هي نقطة انطلاق لبناء مستقبله السياسي في اليمن(١).

---

(١) المقتطف من تاريخ اليمن، ص٢١٥. الواسعي، ص٢٩٩.
(٢) الواسعي، ص٢٢٤.
(٣) الواسعي، ص٢٦٥.
(٤) الواسعي، ص٢٦٤.
(٥) راجع ما كتبه في هذا الاتجاه، دراكر، الإدارة، ج٣، ص٢٥.
(١) سيد مصطفى، تكوين اليمن الحديث، ص٧٢ وما بعدها.

في أعقاب مبايعته أسرع بإشهار سلاح الجهاد ضد الأتراك الذين سعوا في الأرض فسادا وتركوا الشرائع كما أسرع في حصار صنعاء وكان معه حوالي (٢٠,٠٠٠) ألف يمني من الزيود والشافعية " فتجمعت القبائل على صنعاء، وتكاثرت وضاقت بما رحبت وأشتد الحصار وخرج الناس وقاسوا عظيم الأهوال وأخرج الإمام لجميع القبائل الحبوب من بيت المال لمحاصرة الأتراك ... وخلت من اليمن قرى كثيرة مات أهلها من الجوع .. منها بلاد لاعة وآنس، وتعز، وإب ، جبلـه، خـولان، قرية القبائل كوكبان، المحويت ".

وإزاء عجز الوالي العثماني عن فك الحصار أمر جنده " أن يهجموا على بيوت التجار والأعيان من أهل صنعاء ومن كان منظورا إليه باليسار أن يأخذوا ما لديه من الحبوب لأجل عساكر الدولة ... فهجم البوليس على بيوت كثيرة من أهل صنعاء وأخذوا ما وجدوه كله وكسروا الأبواب وأهانوا أهلها ".

ومات من الجوع "عساكر الأتراك" فهربوا إلى " عساكر العرب " ثم أستلم جيش الإمام صنعاء، وجميع المراكز التي فيها الأتراك وهي بضعة عشر مدينة ودخل الإمام صنعاء سنة ١٣٢٣هـ (١٩٠٥م) بعد أن فر القائد التركي إلى زبيد.

وما كاد يصل هذا النبأ إلى أسماع الحكومة العثمانية في الاستانة حتى بادرت إلى إرسال أحمد فيضي باشا مرة ثالثة مزود بأحدث المعدات من مدفعية ثقيلة وبنادق ولم يلبث هذا القائد طويلا في صنعاء حتى توجه إلى " شهارة " حيث يقيم الإمام فتوغل في البلاد وما كاد يبلغ " شهارة " حتى هاجمته قوات لا قبل له بها، فحلت به الكارثة، كارثة معركة " شهارة " والتي غنم بها الإمام الكثير من الأسلحة الحديثة وعلى أثرها عقدت اتفاقية دعان[٢] .

<u>ادارة شؤون اليمن بعد صلح " دعان " بين العثمانيين والإمام يحيى ١٩٠٥م</u>

لقد أثبتت مقاومة أهل اليمن للاحتلال العثماني استحالة استقرار الأوضاع دون التفاهم مع الإمام وقد قدم هذا بدوره شروطه لعقد الصلح بين الطرفين قال فيها: وافقت على شرط الصلح ما بيني وبين مأمور سلطان الإسلام لإطفاء نار الحرب الموقدة، وأن تتبدل الفوضى والعداوة بالصداقة لتسلم البلاد وتحقن الدماء ويربط المؤمنون برباط الإخاء التي لا انفصام لها.

١- أن نطبق الأحكام وفقا للشريعة الإسلامية.
٢- أن يعود للإمام حق عزل القضاة وحكام الشرع وتعيينهم.
٣- أن يكون معاقبة الخائنين والمرتشين منوطة بالإمام.
٤- أن تخصص رواتب كافية للحكام والموظفين كي لا تدفعهم قلة ذات اليد إلى الارتكابات.

---

(٢) الواسعي، ٣٠٠، شرف الدين، اليمن عبر التاريخ، ص٢٦٨. الفقيه، السياسة الإدارية والمالية في عهد الإمام يحيى، ص٣١ (صلح دعان وأثره على موقف الإمام يحيى الداخلي).

٥- أن تحال الأوقاف إلى عهدة الإمام لأحياء المعارف في البلاد.
٦- إقامة الحدود الشرعية على مرتكبي الجرائم من المسلمين كما أمر الله بها وأجراها رسوله والتي أبطلها المأمورون الترك كأنها لم تكن شيئا مذكورا.
٧- يؤخذ العشر من المزروعات التي تسقى بماء السماء، وأما التي تسقى بمياه الآبار فيؤخذ منها نصف العشر بعد أن يقدر ذلك أرباب الخبرة.
٨- جباية الأموال المار ذكرها تكون بوساطة مشايخ البلاد تحت نظارة مأموري الدولة وإذا تجاسر أحد على أخذ زيادة على التكاليف المار ذكرها فعزله أو تحديد الجزاء له راجع إلى الإمام - ولا يكون للإمام علاقة بقبض الأموال الأميرية.
٩- تعفى عشائر حاشد وخولان والحدا وأرحب من التكاليف.
١٠- يسلم كل من الفريقين المتعاقدين الخائنين الذين يلتجئون إليه.
١١- إعلان العفو العام في البلاد كي لا يسأل أحد عن ماضيه.
١٢- أن لا يولي أحد من أهل الكتاب على المسلمين.
١٣- أن تشمل أحكام هذه المواد المار ذكرها صنعاء وتعز وملحقاتها.
١٤- أن لا تتدخل الحكومة في شئون " آنس " ولا تعارض الإمام في تعيين المأمورين لهذا القضاء لفقر سكانه وقلة حاصلاتهم، ولما يخشى من وقوع محضور في مخالفة مأموري الحكومة لهم.
أن تكون المحافظة على هذه البلاد من تعديات الدول الأجنبية راجعه للدولة العليا. وقد ختم الإمام هذه الشروط بما يأتي: أطلب صدور فرمان سلطاني يتضمن قبول الشروط المار ذكرها وإحالة إدارة البلاد الشرقية التي تشابه بلاد (آنس) إلى عهدتي.

ويلاحظ من هذه الشروط اعتراف الإمام بالسيادة العثمانية على اليمن إلا أن المهم لنا أن هذه الشروط معظمها تنظيمية إدارية، توضح وجهة نظر الإمام في طريقة استتباب الأمن في اليمن. هاجم الإمام السياسة العثمانية الإدارية في اليمن، وأن شخصية المأمورين " الجهاز الإداري العثماني " أنفسهم هي أسباب اثاره الحروب. ورغب في إدخال بعض التعديلات على النظام الإداري حتى يرتفع سبب الشكوى المستمرة والحروب الدائمة. ومن اقتراحاته في هذا الخصوص رفع المرتبات، العزل، فرض الجزاءات " الحوافز "، المراقبة. ومع أنه أكد حقوقه في الشئون الداخلية إلا أنه سلم بحق السلطنة العثمانية في إدارة الشئون الخارجية للولاية وحقها في الدفاع عنها.

وصلح " دعان " مهم جدا في الإدارة العامة في اليمن، لأنها أثارت مسألة تفويض السلطة بل شرعية حكم الدولة العثمانية في اليمن وشرعية حكم الإمام.

الدولة العثمانية عدت مطالب الإمام " انتقاصا لسيادتها "[1] ولهذا رفضت الشروط خاصة وإن السلطان عبدالحميد يوم ذاك، عرف بمحاولاته الصريحة لتركيز السلطة في يده، وإن كان من بين الأسباب أيضا أن الموظفين الإداريين العثمانيين الذين

---

(١) د. سيد مصطفى، تكوين اليمن الحديث، ص٨١ وما بعدها.

أنيط بهم عقد الصلح لم يخلصوا نيتهم وخدعوا حكومتهم فوقعت الحرب ثانية وحصلت معارك تشيب من هولها الرجال في " خولان " و " البيضاء " و" سنحان " و" رجام " و "حجة" و " آنس " وغيرها[٢].

ولهذا عاد السلطان العثماني سنة ١٩٠٧م، فأرسل وفدا من كبار علماء مكة فذهب إلى صنعاء، وكتبوا مكتوبا في الحث على الصلح، فرد عليهم الإمام في خطاب طويل يهمنا منه مسألة شرعية حكمه في اليمن، مقارنة بشرعية الحكم العثماني فهذا الحكم سبب وجوده " إن الله مكن الدولة العثمانية من الحماية للدين وحفظ حوزته من الكفرة المعتدين "[٣].

أما أحقيته هو في الحكم فيرجع إلى دور أسلافه في تاريخ اليمن الذين حكموا اليمن، منذ القرن الهجري الثالث وإنه هنا ليبرهن على أحقيته في الحكم وشرعيته، حيث أنه من سلالة الرسول، وأهل اليمن يتمسكون بهذه السلالة ويرغبون أن يحكمهم سادتهم أولاد نبيهم.

فأين تكمن الأزمة إذن، أن الأزمة إدارية ، تختص في نطاق المعلوماتية فالسلطان العثماني في الاستانة لا يعرف حقيقة الأوضاع في اليمن بدقة، كما أن الإمام يحيى في اليمن لا يعرف حقيقة أفكار السلطان نحوه أو نحو الزبدية بشكل عام، لهذا تقرر تبادل الوفود بين الطرفين، ليعرف كل منهما حقيقة أفكار الثاني ونواياه.

طلب السلطان العثماني سنة ١٩٠٨م وفدا من كبار رجالات صنعاء من سادتها " ليتكلموا فيما يصلح اليمن ففرح الناس بذلك " وقد وصل الوفد إلى الأستانة وأقاموا في دار الضيافة حتى استطاعوا مقابلة السلطان عبدالحميد لمدة عشر دقائق فقط ثم انصرفوا، فقد أخفق الوفد في عرض قضية بلاده ، لاختلافهم حول نقاط عديدة حتى أمر السلطان نفسه بإعادتهم على الفور إلى اليمن[٤] .

وكان هم السلطان العثماني هو العثور على الوسيلة التي تبقى فيها اليمن تابعة للسيادة العثمانية لهذا طلب من الوالي العثماني في صنعاء إرسال وفد آخر من رجال الإمام يحيى على وجه التحديد، وليس من أهالي صنعاء ، فأرسل الإمام جماعة من خاصته. أخفقت بدورها في المفاوضات التي توقفت نهائيا بخلع السلطان عبدالحميد وتوليه أخيه محمد رشاد سنة ١٩٠٩م، وتسلط أعضاء جميعه الاتحاد والترقي على سياسة الدولة العثمانية، السياسة التي لخصتها بأمرين: التتريك والمركزية.

لقد تفجرت الأوضاع في اليمن كرد فعل على سياسة العثمانيين باتجاه المركزية والتتريك ولم تهدأ إلا بعد إرسال الوالي أحمد عزت باشا والذي على يديه تم عقد صلح دعان في سنة ١٩١١م وبدأت بذلك صفحة جديدة من تاريخ الإدارة في اليمن اختلفت إلى حد كبير عن الصفحات السابقة فلنتعرف عليها.

---

(٢) العظم، رحلة في بلاد العربية السعيدة، ص١٨٥.
(٣) راجع نص جواب الإمام يحيى على كتاب علماء مكة، في الواسعي.
(٤) د. أباضه، الحكم العثماني في اليمن، ص١٧٠.

عقد الصلح في قرية " دعان " اليمنية بين القائد العثماني أحمد عـزت باشـا، وبين الإمام يحيى في ٩ أكتوبر ١٩١١م لإقرار الأمن والسلام في بلاد: صنعاء، عمران، حجة، كوكبان، حجور، آنس، ذمار، يريم، رداع، حراز، تعز التي يقطنها الزيديون الذين هم تحت إدارة الدولة.

١- ينتخب الإمام حكاما لمذهب الزيدية وتبلغ الولاية بذلك وهذه تخـبر الأسـتانة لتصدق المشيخة (المقصود مشيخة الإسلام، وهي الهيئة التي تتولى الإشـراف على الإفتاء والقضاء في الدولة العثمانية) على ذلك الانتخاب.
٢- تشكل محكمة استئنافية للنظر في الشكاوى التي يعرضها الإمام.
٣- يكون مركز هذه المحكمة صنعاء، وينتخب الإمام رئيسها وأعضاءها وتصـدق على تعيينهم الحكومة.
٤- إذا أساء أحد المأمورين (الحكام والعمال) استخدام الوظيفة يحق للإمام أن يبين ذلك للولاية.
٥- تشكل محاكم مختلطة من حكام الشافعية والزيدية للنظر في الدعاوى المختلفة.
٦- تعين الحكومة محافظين يباشرون " المحاكم السيارة " تتجول في القرى لفصـل الدعاوى الشرعية.
٧- وسائل الأوقاف والوصايا منوطة بالإمام.
٨- عفو عام عن الجرائم السياسية.
٩- عدم جباية التكاليف الأميرية لمدة ١٠سنوات من أهالي أرحب وخولان لفقرهم.
١٠- على الإمام أن يسلم عشر حاصلاته للحكومة.

وبعد الصلح، اندلعت الحرب العالمية الأولى ١٩١٤-١٩١٩م ، وأندحر فيـها الأتراك وعقدوا هدنة مدروسة سنة ١٩١٨م، وقبلوا الجلاء عن مراكزهم في الجزيـرة العربية وانسحبت قواتهم من اليمن وعسير في أوائل عام ١٩١٩م[١].

٣- إدارة اليمن ١٩١١م-١٩٤٨م

قوي مركز الإمام كثيرا بعد توقيع هذه الاتفاقية وبناء عليها عين الإمام حكاما، وكتابا للمراكز والنواحي ونظرا للوقف الداخلي والخارجي للوصايا.

وعقب عودة عزت باشا والوفد العثماني المرافق له إلـى صنعـاء أذاع علـى الناس أمام مقر حكومة الولاية بنود عقد الصلح " فسار الأهالي في الشـوارع مـهللين يطلقون نيران بنادقهم[١] ابتهاجا بهذا الفرمان "[٢].

ويلاحظ أن الاتفاق خول الإمام صلاحيات إدارية كبيرة لكنه لم يخل من ازدواج في السلطة الإدارية للوالي والإمام، الذي ثبت حاكما على القبائل الزيديـة، والصحـف التركية عدت الاتفاق نصرا للإمام يحيى، ويهمنا تعليق الريحاني على اتفاق دعان، فـهو

(١) د. سالم، تكوين اليمن الحديث، ص٢٤٤.
(١) في عهد بني طاهر هاجم شراكة مصر اليمن، وكان عددهم قليلا " إلا أنه كان معهم البنادق وكانت في أول ظهورها ولم يكن لها وجود في اليمن (الواسعي، ص٢٢٠).
(٢) د. أباضه، الحكم العثماني في اليمن، ص٢٨٤.

يقول: " تعهدت الدولة العثمانية أن تدفع للإمام ولرجاله السادة ومشايخ (حاشد) و (بكيل) مشهرات مالية مقدارها ٢٥٠٠ ليره ذهبا. وبما أن الزيدين بموجب مذهبهم لا يتوجب عليهم دفع الزكاة لغير إمامهم، كان موظفو الترك يجمعونها باسمه ويقدمونها له بعد خصم ٢,٥% بدل الجباية "[٣].

وكتب الرحالة الإيطالي " سلفاتور أبونتي " الذي عاش في اليمن تعليقا على هذا الاتفاق مركزا على الجانب الإداري وهو موضع اهتمامنا جاء فيه:-

" وأخيرا أضطر الباب العالي إلى الصلح مع الإمام وأمضى معه اتفاقا تركت للإدارة التركية بمقتضاه مدينة صنعاء ومعظم الأراضي الساحلية، أما المناطق الأخرى والأقاليم الزيدية فإنها تركت تحت إدارة الإمام وسلطته الدينية والإدارية، وعندئذ أستبدل بالقانون التركي الذي كان معمولا به، الشريعة الإسلامية، ووكل بإدارة القضاء موظفون كان يعينهم الإمام "[٤].

يعد الإمام يحيى مؤسس الدولة اليمنية، وأول حاكم لها بعد استقلالها، ولهذا أرتبط تاريخ اليمن الحديث بتاريخ حياة الإمام وقد وصف بأنه: يقبض على شئون شعبه الروحية والدنيوية بين يديه كما أنه قاد جيوشهم في المعارك وأنه كان يعني بأمورهم السياسية وحياتهم الخاصة، وتجارتهم وملبسهم ورحلاتهم فوصلت يداه إلى كل مكان، وهو مقدس وخاصة في الأجزاء الجبلية من بلاده حيث يؤمن الناس بقدسيته .. أن الملكية في اليمن تعد من أكثر الملكيات أوتقراطية في العالم[٥].

ولاشك في أن حكم الإمام كان مطلقا إذ كان يمسك بين يديه بزمام الأمور في بلاده ويركز السلطة كلها في يده وكان لا يوافق على وجود شكل دستوري لحكم اليمن بل يتعمد أن تكون السلطة كلها في يده، دون الوزراء والأمراء، أو الإداريين عموما ولم يكن لملك اليمن "حكومة" ولكن له " بلاط " فهو ملك أوتقراطي وكان يعين " الوزراء " ولكن ألقاب الوزارة ليست في الغالب سوى ألقاب شرف. ولسنا في حاجة إلى القول بأن حركة المواصلات كانت محدودة إلى أقصى حد وتقوم في الغالب على ظهور البغال والإبل أما البريد فإنه كان في صورة بدائية.

وأنا إذ أشير إلى الحكم الاستبدادي للإمام يهمنا منه حالة الإدارة العامة في البلاد وحالة " حكومة الإمام "[١] . والنمط الإداري السائد فيها.

لم يؤثر عنه أنه جمع مجلسا لبحث شئون الدولة إلا عند إعلان الانسحاب من الضالع، عندما طلب الإنجليز منه ذلك، حتى لا يتحمل المسئولية بمفرده. فالحكومة هي الإمام، والإمام هو الحكومة وهو يصدر قراراته في كل أمر من أمور الدولة. وكان من

---

(٣) ملوك العرب، ١/١٣١.

(٤) د. اباضه، الحكم القضائي في اليمن، ص٢٨٨.

(٥) د. سالم، تكوين اليمن الحديث، ص٤٧٤ وما بعدها.

(١) راجع: في صفة بلاد اليمن عبر العصور، نصوص أختارها وحققها د. حسين عبدالله العمري، مطهر علي الارياني، د. يوسف محمد عبدالله (بيروت - ١٩٩٠م، ط١ ، ص٢١٠).

العبث محاولة العثور على وزارات للوزراء[٢]، ونقصد الدواوين ودرجاتها البيروقراطية[٣]، إلا ما ندر أو ما يشبه المكاتب الخاصة ببعض الشئون، مثل تقديم المعلومات أو القيام بحسابات الإمام، وهذا ما دفع أبونتي إلى القول: أما مراكزهم فهي وسائد الديوان التي يجلسون عليها في حضرة مليكهم، وأما سكرتاريوهم فيؤخذون من بين الكتاب الذين في أبهاء المقام - قصر الملك - وغرف الانتظار فيه "[٤].

وكانت صورة الإدارة في المحافظات المختلفة صورة مصغرة من إدارة الإمام نفسه إذ كان أمراء الوحدات الإدارية يتبعون نفس النظام القائم في العاصمة المركزية وكان عدد هذه الوحدات حينئذ خمسة وهي: تعز، وحجة، والحديدة، وإب، وصنعاء. وكانت كل وحدة إدارية منها تسمى " لواء " وكان اللواء ينقسم إلى أقضيه ونواح "قرى" وهذا النظام استمرار للتقسيم الإداري العثماني.

وكان بعض سيوف الإسلام أو أنجال الإمام هم الذين يديرون الألوية، ويعاونهم عدد من العمال والموظفين ومديري النواحي " وكان لهؤلاء الأمراء صلاحيات غير محددة، فهم أمراء الجيش المرابط في مناطقهم، وأمراء الشرطة، والجباة، وحكام الشرع، ومأمورو الخزائن، والمسئولون عن كل شيء أمام الإمام، وهم يقلدونه في مظهرهم وطريقة حكمهم للناس وحتى في طريقة إصدار الأوامر الإدارية والجباية ومقابلة الناس " والإمام مرجع الجميع خاصة فيما يتعلق بالصرف من بيت المال، وأمور الموظفين " فالمستحق لرفع درجته ولو كان نصف دينار مثلا لابد أن تصدر به إرادة ملكية خاصة وعلى هذا نقيس جميع مصروفات مرافق الدولة "[١].

ويذهب أحد المؤرخين إلى أن نظام الإمام في إدارة شؤون الدولة هو النظام القبلي ذاته المطبق في اليمن كلها ، فكان على رأس القبيلة الشيخ وهو صاحب السلطة الزمنية والدينية فيها، وهو أجل أفرادها قدرا، وكان إلى جانب شيخ القبيلة أكابر رجالها وهم يمثلون مستشاريه ومنفذي إرادته، وكان يلبي ذلك رعية الشيخ. وكان هذا النظام الهرمي المعترف به هو أساس نظام حكم الإمام، مع وجود الفوارق في السلطات والأجهزة الإدارية. فكان الإمام يبدو كأنه شيخ قبيلة كبيرة. أن المقارنة بين النظامين توضح أن نظام الحكم عند الإمام كان امتدادا لأفكاره القبلية كما توضح تناسب حكم

---

(٢) الصايدي، د. أحمد قايد، المادة التاريخية في كتابات " نيبور " عن اليمن، ص٨٩. ط١ (بيروت - ١٩٩٠م) دار الفكر المعاصر، وهو يذكر " للإمام وزير هو الفقيه أحمد النهمي ".

(٣) يذكر هانز هولفريتز " أتيحت لي الفرصة أثناء مقابلة الإمام، ملاحظة نشاطه الرسمي، إذ كان سيل الرسل لا ينقطع عن الدخول، وقد حمل كل واحد منهم ورقة في يده يسلمها إليه. وكان الإمام يقرأ الورقة ويكتب عليها فورا قرارا بحبر أحمر عدة أسطر في ذيلها. ولا ريب أن بساطة هذا العمل يستحق الثناء فالإمام يحتاج إلى قراءة ملفات فخمة تمر عبر دوائر رسمية متعددة وكثيرا ما عالج الحالات الأولية بصورة شفوية أن الواقعية التي يدير بها الإمام شؤون الحكم في بلاده بعيده عن البيروقراطية ". راجع كتابه: اليمن من الباب الخلفي. تعريب خيري حماد (صنعاء - لات).

(٤) مملكة الإمام يحيى، ص١٠٢.

(١) ملوك العرب ، ١٥٩/١ .

الإمام مع النظم التي وجدها سائدة عند شعبه. فحـــافظ علـــى الأوضـــاع القائمـــة دون تطويرها[٢] .

وفي تنظيم الأمور المالية أعتمد ضريبة الأعشار ، وكان يأخذ أعشـــار الأرض عينا ، أما الثمار فكان يأخذ العشر نقدا. وإلى جانب ذلك كان يـــأخذ "زكـــاة" المواشـــي وزكاة التجارة وزكاة الذهب. وتجمع الأموال في " بيت المال " وله فروع في الأقضيـــة كلها.

أما التعليم فالواسعي يذكر في حوادث سنة ١٣٤٤هـ أن الإمام يحيـــى بنـــى المكتبة العظيمة بالجامع الكبير بصنعاء وجمع لها من الكتب النفيسة من كل فن وجمـــع خزائن كتب الوقف القديمة التي في صنعاء، كما أسس مدرسة للأيتـــام وبلـــغ عددهـــم (٧٠٠) وأحضر كل ما يلزم لهم من أكل وشرب وملبوس ومدرسين على حسابه ، كمـــا أسس في مدينة صعده مدرسة كبرى تدرس فيها أنواع العلوم وعين لها الأساتذة الأكفاء فهرع إليها الطلبة من كل صوب. كما شيد مدارس ابتدائية كثيرة في نواحـــي صعـــده، وعين لها معلمين ذوي أهمية[٣] .

وقد قام سيف الإسلام عبدالله بن الإمام يحيى وزير المعـــارف بجلـــب أســـاتذة لتعليم أصول الزراعة من مصر، وسوريا، والعراق، كما أحضر الأســـاتذة مـــن مصـــر للصناعة منهم الأستاذ عبدالقادر علام[٤] . كما تم إرسال بعثات علمية إلى الخارج، إلـــى مصر وسوريا والعراق[٥] .

وما ذكره الواسعي أشار إليه المؤرخ اليمني المروني في حوادث سنة ١٩١٩م حيث دخل الإمام صنعاء ومعه عدد من رجال حاشد وبكيل وقد أختار صنعـــاء عاصمـــة لدولته وعندما استقرت الأمور بادر إلى تشكيل جيش من العشائر اليمنية في تلك السنة، كما أستخدم الضباط الأتراك لتدريب الجيش المتوكلي على المدافع والرشاشـــات وولـــى العمال والقضاة، كما فتح بعض المشروعات كعمـــارة المستشـــفى المتوكلـــي بصنعـــاء وعمارة بعض المدارس، وشق الطرق للسيارات، وفتح الكلية الحربية بصنعـــاء، كمـــا وفدت إلى صنعاء بعثة عسكرية عراقية لتدريب الجيش، كما سافرت مجموعة صغـــيرة من شباب اليمن إلى العراق ومصر، وإيطاليا لتلقي المزيد من التعليم[١] .

ويعقب أحد المؤرخين على إدارة شؤون التعليم فيقول: ظـــل التعليـــم متخلفـــا وأقتصر في أغلبه على التعليم الديني، وان كان الإمام قد أنشأ القليـــل مـــن المـــدارس العلمية (صناعية + زراعية) وأرسل بعض البعثات إلى الخارج[٢] .

---

(٢) د. سيد مصطفى، تكوين اليمن الحديث، ص٤٧٩. وقارن هذا بـــ : أبو غانم، د. فضل، البنية القبلية في اليمن، ص١٣٦ (صنعاء – ١٩٩١م).

(٣) الواسعي تاريخ اليمن، ص٣٣٤.

(٤) ن م ، ص٣٤٩.

(٥) للتوسع في هذا الموضوع راجع: سلطان ناجي، التاريخ العسكري لليمن، ص١١٩.

(١) الثناء الحسن، ص٢٨٩.

(٢) د. سيد مصطفى، ص٤٨٥. التاريخ العسكري لليمن، ص١٢٠.

٤- " الإدارة في اليمن " في عهد الإمامة كما صورها المستشرق نيبور[٣]

- **نظام الحكم والهيكل الإداري لدولة الإمام**

يشير نيبور إلى أن " عرش اليمن " وراثي ، وعندما يكون جميع الأمراء متساويين في صفاتهم فإن الرعية يفضلون عادة الأمير الأكبر سنا والذي أمه زوجة شرعية للإمام ليكون حاكما عليهم. وواقع الحال أن الرعية لم يكن لهم دور إلا إذا عددنا شيوخ القبائل ورجال الأسر الحاكمة وبعض العلماء هم الرعية.

ولاحظ نيبور أن الإمام كان حاكما مستقلا لا يتلقى أوامره من أية قوة خارجية. وأن اليمنيين لا يعرفون الألقاب الكبيرة فوزير الدولة وإسمه أحمد النهمي لا يحمل أكثر من لقب فقيه. ويسمى اليمنيون حاكم المنطقة الإدارية (دولة) أو (أمير) إن صورة الهيكل الإداري للدولة يمكن وضعها على النحو الآتي:-

-الإمام هو رأس الدولة، ويتمتع بسلطات دينية ودنيوية[٤] .

-وللإمام وزير.

-ويعمل في صنعاء عدد من كبار موظفي الدولة كل واحد منهم مسئول عن مجال إداري محدد وهؤلاء الموظفون هم:

-القاضي حسين الآنسي.

-الفقيه عبدالله بن محي الدين العراسي / والي الوقف.

-الفقيه علي بن حسن الاكوع / السكرتير الشخصي للإمام[٥] .

-الفقيه علي العمري / المشرف على الجمارك ومزارع الإمام.

-الفقيه أحمد الاكوع / المسئول الأول عن مكتب شئون الحرب.

-الفقيه أحمد حنش / مدير العملة[١].

وتنقسم مملكة الإمام إلى وحدات إدارية على رأس كل وحده وال، يتولى قيادة جنود الإمام في ولايته وتحصيل الضرائب والإشراف المباشر على الجمارك وعليه أن يقدم حسابا دقيقا إلى الإمام ولا يبقى الوالي في وظيفته عادة أكثر من عامين إلى ثلاثة وذلك خشيه أن يجمع ثروة.

وإذا ما ضمت الوحدة الإدارية مناطق مهمة فإن الوالي يعين فيها نوابا له معهم عدد من الجنود ويوجد في المناطق الإدارية الكبيرة موظف يسمى " باش كاتب " يرتبط بالإمام مباشرة ويجلس إلى جانب الوالي في الجمارك كما يوجد قاض.

فضلا عن تلك الوظائف السابقة فهناك مجموعة من الموظفين وهم:-

-أمير البحر في الموانئ.

---

(٣) اعتمدنا على: الصايدي، المادة التاريخية في كتابات نيبور عن اليمن، ص٨٨ وما بعدها. وقارنها بـ : هولفريتز، اليمن من الباب الخلفي، ص١٢٠ وما بعدها.

(٤) يسميه الواسعي بـ " أمير المؤمنين " تاريخ اليمن، ص٢٩٨.

(٥) راجع بهذا الخصوص: نجيب أبو عزالدين، عشرون عاما في خدمة اليمن (بيروت - ١٩٩٥م) ، ص٤٠ وما بعدها. ط١.

(١) ضرب الإمام على سكنه " عصمتي بالله المتوكل على الله " الواسعي، ص٢٩٩.

-أمير أبواب أسوار المدينة.
-أمير السوق.
-شيخ البلد.
-رئيس الحراس الليلي.
-مدير السجن.

•**المناطق الادارية التابعة لمملكة الامام**

- منطقة المخا
- منطقة وصاب الأسفل
- منطقة زبيد
- منطقة بيت الفقيه
- منطقة الحديدة
- منطقة اللحية
- منطقة بلاد آنس
- منطقة رداع
- منطقة عتمه
- منطقة يريم
- منطقة المخادر
- منطقة اليمن الأعلى
- منطقة قعطبة
- منطقة بلاد الحجرية
- بلاد أبن عقلان
- منطقة العدين
- منطقة وصاب الأعلى
- كسمه
- الجبى
- حفاش
- منطقة الحيمه السفلي
- منطقة الحيمه العليا
- منطقة ثلا
- منطقة همدان
- منطقة عمران
- منطقة خمر
- منطقة تعز

•**الجيش**

تحدث نيبور عن جيش الإمام وكان مقسما إلى كتائب يقدر عدد أفراد المشاة بأربعة آلاف جندي الجزء الأكبر منهم من حاشد وبكيل وعدد الفرسان بألف فارس ويتولى القيادة عدد من المشايخ والسادة. ويسمى قادة الجيش كلهم " نقباء ".

وكونت حاشد وبكيل جيشا واحدا واختاروا عددا منهم ليتولوا قيادته. ويشتهر رجال حاشد وبكيل بأنهم مقاتلون شجعان. ويخشى الإمام منهم كثيرا وإذا هوجمت منطقته من قبل مشايخ حاشد وبكيل سرعان ما يعلن جنوده المنتمون إلى حاشد وبكيل تمردهم وانضمامهم إلى قبائلهم[1].

---

(1) الصايدي، المادة التاريخية في كتابات نيبور عن اليمن، ص١٣٠ وما بعدها. راجع كذلك: أبو عزالدين عشرون عاما في خدمة اليمن، ص٥٥ وما بعدها لغرض المقارنة.

القضاء

هناك قاض لكل ولاية وكان هؤلاء القضاة يتبعون المحكمة العليا في صنعاء وهي تتكون من سبعة قضاة ويرأسها كبير القضاة. والقضاة يحكمون في المسائل الدينية والدينوية، ولا يملك الإمام ولا الوالي نقض أحكامهم، ولا يحق للإمام أن يصدر حكما بإعدام أحد فأحكام الإعدام تصدرها المحكمة العليا في صنعاء.

•**الفساد الإداري**

لقد كانت البلاد تدار بأسلوب بسيط ومباشر بعيدا عن الفساد الإداري لكن نيبور لاحظ أن والي تعز أخذ هدية من أحد الموظفين " أعدادا كبيرة من الأغنام " لمناسبة العيد.

•**التجار الأجانب**

لاحظ نيبور أن علاقة أهل اليمن بالتجار كانت تسير بصورة مرضية ويحظون بمعاملة متميزة لدى سلطات الجمارك ويبدو أن التجار كانوا يمارسون نشاطهم ضمن الموانئ.

•**الصناعة**

شاهد نيبور صناعة الأواني الفخارية، وصناعة الأقمشة، وصناعة النيلة، والأسلحة، والصابون.

٥- الإدارة والتنمية في اليمن ١٩٤٨م - ١٩٦٢م

بعد اغتيال الإمام يحيى وإخفاق " حزب الأحرار " في قلب نظام الحكم في اليمن تولى الإمام أحمد ولي العهد مقاليد الدولة باسم " الملك "[٢].

ويذهب أحد المؤرخين[١] أن الإمام أحمد بعد أن استتبت له الأمور حاول التخلص من النفوذ والسلطة القبلية كان يريد فرض سلطه " الدولة المركزية وهيبتها ونفوذها " على الجماعات القبلية مع الإبقاء في الوقت ذاته على الروح القبلية وعقليتها بنظمها ومفاهيمها وتناقضاتها.

استطاعت الإمامة من فرض سلطة الدولة المركزية وتركيز السلطات كلها في يد الإمام ، فأصبحت المناطق القبلية كلها خاضعة بصورة مباشرة للإمام نفسه ولذلك فقد قام الإمام بإعادة تنظيم التقسيم الإداري لبعض المناطق القبلية بقصد العمل على إدماج بعض القبائل والأقسام القبلية المتخلفة ضمن دائرة ووحدة إدارية حكومية واحدة. وأصبحت بعض الأقسام والقبائل من بكيل داخله من الناحية الإدارية الحكومية مع بعض القبائل والأقسام من حاشد ضمن مراكز إدارية حكومية واحدة. كانت تعرف باسم الألوية "المحافظات" والاقضية والنواحي.

---

(٢) قام بتنفيذ عملية الاغتيال الشيخ علي ناصر القردعي الذي جرده الإمام من حكم منطقته " حريب " التاريخ العسكري لليمن، ص١٨٢.

(١) أبو غانم، البنية القبلية في اليمن، ص١٣٦.

وبالرغم من الإجراءات السياسية والإدارية والتشريعية كلها التي أصدرها الإمام لغرض فرضها على الوحدات القبلية إلا أن تلك القبائل ظلت متمسكة بنظمها وخصائصها الفكرية كجزء من حفاظها على وجودها وحياتها[٢].

والظاهر أن الحياة الإدارية لليمن، استقرت في عهد الإمام أحمد كما كانت عليه في عهد الإمام يحيى فبقي الحال كما هو عليه لا يوجد نظام لقيد الصادر والوارد ولا توجد أرقام للملفات، كانت جملة الأوراق تربط معا برباط من قماش أو بسلك معلق على مسمار في الحائط. ويحتفظ كل إداري بالقرارات والأوامر في جيبه أو في منزله لإبرازها عند الحاجة.

وثمة مكتب للإنشاءات يقوم بتنفيذ الإنشاءات المطلوبة للإمام وإنشاء المباني الحكومية في الولاية والأقضية والنواحي.

لقد خاضت القوى الوطنية على اختلاف اتجاهاتها صراعا مريرا مع حكم الإمامة وقد توج هذا النضال والكفاح بنجاح الثورة في سنة ١٩٦٢م هذا النجاح أعطى القوة، المعنوية، والمادية للثورة في جنوب اليمن، كي تنال استقلالها وتنتزعه من الحكم البريطاني المحتل.

فلننظر إلى جنوب اليمن أولا وانبثاق الجمهورية اليمنية ثانيا ووحدة الشطرين الشمالي والجنوبي ثالثا مركزين على الأمور الإدارية بالدرجة الأولى.

---

(٢) لقمان، حمزة علي، أساطير من تاريخ اليمن، ص٥٩.

الفصل الثاني

الإدارة في اليمن

(١٨٣٩ - ١٩٩٠م)

١- اليمن الجنوبي ... الكيان السياسي والإداري

لقد كان الموقع التجاري الممتاز لليمن الجنوبي معروفا منذ عهد مبكر فسير البحارة اليونانيين تتحدث عنه. والرومان بدورهم كانوا يعرفون المنطقة ويطلقون عليها اسم " العربية السعيدة " وقد كان هذا الموقع على الطريق التجارية للبهارات والعطور مصدر رخاء لممالك اليمن، كمملكة معين وحضرموت وحمير، وقد وجهت عوامل عدم الاستقرار السياسي والغزو الأجنبي ضربة قوية لحضارتها. وقد كان لغزوات الأحباش بوجه خاص نتائج سلبية خطيرة على الصعيدين السياسي والاقتصادي.

وعندما جاء الفتح الإسلامي قضى على التجزئة الداخلية لمصلحة السلطة المركزية وأصبحت أسواق البهارات تحت إشراف العرب ثم الأتراك. وكان تجار البحر في أوربا بعيدين عن الاتصال المباشر بمصادر هذه الأسواق. لهذا راح رجال الأعمال البرتغاليون والأسبان يفتشون عن طرق جديدة للوصول إلى الشرق فكان بدء عصر الاكتشافات البحرية الكبرى هو بداية الوصول إلى طريق البهارات ومن ثم بدء الغزوات الاستعمارية.

إن اكتشاف البرتغاليين طريقا للهند بالطواف حول رأس الرجاء الصالح في القرن الخامس عشر، قد سمح لهم بالسيطرة على مياه المحيط الهندي ثم البحر الأحمر فالخليج العربي، لكنهم لم ينجحوا في النزول على شاطئ اليمن الجنوبي فقد كانوا يصطدمون في ذلك الحين بوجود الأتراك وقوتهم.

هاجموا عدن مرتين (١٥١٣ ، ١٥١٦م) بقيادة البوكرك وكانت تحت إمارة بني طاهر إلا أنهم ردوا عنها فبادر الأتراك عام ١٥٣٨م إلى احتلالها. ولم يتمكن الأوربيون من توطيد أقدامهم في المنطقة بسبب ثبات الأتراك ، لكن البرتغاليين وضعوا قدما لهم في جزيرة سوقطره.

كما أن أسطولا صغيرا عائدا إلى شركة جزر الهند الشرقية (البريطانية) قد قام لأول مرة بزيارة قصيرة إلى عدن عام ١٦٠٩م. وفي عام ١٦١٨م نجحوا في إقامة مركز تجاري لهم في " المخا ".

لقد شهدت عدن بعد هذا التاريخ سيطرة يمنية مع نهضة تجارية بفضل تجارة القهوة وقد دامت هذه السيطرة حتى عام ١٧٢٩م وهو تاريخ انفصال حاكم لحج عن سيده في صنعاء، وضمه لها ثم إعلان نفسه سلطانا على لحج وعدن.

والخلاصة: أن رحيل الأتراك من جهة وتلاشي سيطرة اليمن على المنطقة من جهة أخرى جعل أمر الدفاع عن المنطقة متعذرا إلى حد بعيد وسهل انهيار عدن أمام القوة البريطانية القادمة.

أ- الاحتلال البريطاني لعدن ١٨٣٩م

كانت البواخر الإنكليزية تمر بعدن للتجارة فحدث ذات يوم أن سفينة شراعية غرقت في جوار الثغر فنهبها بعض اللصوص، فبعثت إنكلترا الربان (هنس) على مركب حربي وعليه (٣٠٠) جندي طالبة التعويض ونزل في عدن وفاوض سلطان لحج وكان يومئذ فيها فرفض التعويض ثم تقاتل الفريقان وانتهى القتال إلى عقد معاهدة بين الطرفين يدفع فيها الإنكليز تعويضا عن الاحتلال ستة آلاف ريال نقدا فكان هذا التعويض بداية لتلك المشاهرات التي أخذها السلاطين.

فأحتل الإنكليز قسما من عدن (التواهي) باسم شركة الهند الشرقية ولم يكن فيها يومئذ سوى أكواخ للعرب (لصيادي الأسماك) لا يتجاوز نفوس أهلها (٦٠٠). وأخرجوا السلطان من (التواهي) واستولوا على عدن استيلاء مطلقا[١] وقد ازدادت أهمية الميناء مع استخدام السفن التجارية ومع فتح قناة السويس عام ١٨٦٩م.

وكانت المنطقة تفتقر إلى سلطة إدارية مركزية قادرة على فرض النظام والأمن لهذا وجدت بريطانيا في شخص السلاطين الراغبين في تعزيز سلطتهم حلفاء طبيعيين فأنشأت معهم علاقات جوار أولا ما لبثت أن تحولت إلى معاهدات حماية ثانيا. حماية لجميع النواحي والمشيخات والإمارات الواقعة في شرق عدن وفي غربها.

لقد اخترعت بريطانيا الاستعمارية نظام " الحماية " وطورته بصورة تدريجية إلى معاهدات حماية وعلى هذا الأساس أقامت على شواطئ المنطقة حماية شرق عدن " المحمية الشرقية " وحماية غرب عدن " المحمية الغربية ".

ب- الإدارة[٢] (المحمية الغربية ، المحمية الشرقية)

وفيما يتعلق بالإدارة فمنذ أن سيطرت بريطانيا على عدن عام ١٨٣٩م أصبحت المحمية ملحقة مباشرة بالهند وأخذت الحكومة فيها شكل إدارة مباشرة تقوم على أساس مركزي ذي طابع استعماري (١٨٣٩-١٩٣٢م) كانت فيه الإدارة تابعة لحكومة بومباي التي كانت ممثلة في عدن بالمقيم البريطاني الذي كان يتمتع بامتيازات واسعة بوصفه حاكما مدنيا وكان يساعده ٣ أو أربعة من كبار موظفي " الإدارة السياسية للهند " وكان يضاف إلى هذا العدد المحدود قاض وقائد للشرطة، ورئيس لإدارة المرفأ، وقد أستمر هذا النمط من الإدارة نحو من نصف قرن تقريبا، ومنذ سنة ١٩٣٧م أصبح حاكم عدن يعين مباشرة من لندن واصبح لها دستور وأصبحت مستعمرة مرتبطة بمصلحة المستعمرات.

وقسمت عدن إلى وحدتين إدارتين : المحمية الغربية والمحمية الشرقية. وصار يطلق عليها اسم " عدن ومحميتها " بانتظار إدخالها ضمن إطار كيان إداري موحد يدعى " اتحاد الجنوب العربي ".

---

(١) الواسعي، ص٧٤ وما بعدها. وقد سبق لسلطان لحج أن وقع معاهدة عام ١٨٠٢م مع الإنجليز أعلنت مرفأ عدن " ميناء حرا " لدخول البضائع البريطانية (الحبشي، اليمن الجنوبي، ص١١١).

(٢) الحبشي، اليمن الجنوبي، ص١٨ وما بعدها.

والمحمية الغربية تضم تسع مقاطعات مضافا إليها المناطق المحلقة بها خلال المدة ما بين الحربين العالميتين.

١- المحمية الغربية

لقد قسمت هذه المحمية إلى خمس مناطق رئيسية:-

١)المنطقة الشمالية الشرقية وهي تضم:

إمارة بيحان - سلطنة العوالق العليا - مشيخات العوالق العليا.

٢)المنطقة الجنوبية الشرقية وتشتمل على:

سلطنة العوذلي، سلطنة العوالق السفلي، اتحاد دثينة ويطلق عليها أيضا اسم "جمهورية دثينة" لأن رئيسها ينتخب كل سنة.

٣)المنطقة الوسطى وتضم:-

- سلطنة الفضلي
- سلطنة يافع السفلي.
- سلطنة يافع العليا.

٤)المنطقة الجنوبية الغربية وهي تضم دولة واحدة وثلاث مشيخات:-

- سلطنة لحج.
- مشيخة العقربي.
- مشيخة العلوي.
- مشيخة الحواشبي.

ولقد كانت هذه المشيخات خاضعة لسلطنة لحج عمليا ولم يكن لها من الاستقلال الذاتي سوى الاسم.

٥)المنطقة الشمالية الغربية وهي تضم:-

- إمارة الضالع.
- مشيخة شعيب.
- مشيخة مفلحي.
- مشيخة ردفان. وهنا تبقى سلطة إمارة الضالع المسيطرة.

٢- المحمية الشرقية

وهي من حيث المساحة أوسع من المحمية الغربية أما من حيث السكان فهي أقل كثافة بسبب استفحال الهجرة، وهي تضم رسميا خمس سلطنات:-

- سلطنة القعيطي في الشحر والمكلا.
- سلطنة الكثير في سيئون.
- سلطنة الواحدي في بلحاف.
- سلطنة الواحدي في بير علي.

وكان الأمير في هذه السلطنات هو في نفس الوقت رئيس الحكومة وهو الذي يرأس مجلس الدولة إذا وجد مثل هذا المجلس ! وهو المتحدث الوحيد باسم السلطنة الذي يتوجه إليه مباشرة حاكم عدن.

أما فيما يتعلق بالمؤسسات فإن المحمية الغربية تحقق تقدما ملحوظا اللهم في لحج وفي الفضلي إلى حد ما. في حين أن المحمية الشرقية وخاصة في القعيطي والكثيري وصلت إلى وضع أكثر تقدما وأصبحت فيها مؤسسات إدارية تتجاوز في تطورها ما عرفه اليمن الجنوبي. فالسلطة التشريعية تتمثل بمجلس الدولة الذي يختار أعضاؤه من الأسر المهيمنة ومن القبائل، ومن كبار رجالات الدولة. أما السلطة التنفيذية فتتمثل بالمجلس التنفيذي الذي يضم إلى جانب الأمير ومديري مختلف الدوائر الإدارية. وتجدر الإشارة إلى أن عددا محدودا من هذه المشيخات تملك حكومة بالمعنى الدقيق للكلمة وأجهزة إدارية حقيقية.

وبصورة عامة قسمت إلى محافظات يديرها نواب الأمير والألوية أو المحافظات قسمت بدورها إلى دوائر يقوم على رأسها " قائم مقام " وتوجد في بعضها تنظيمات بلدية تتولى مهمته: مراقبة الأسواق والدوائر الصحية، فضلا عن التموين أما في المناطق الريفية فمجالس القرى تتولى مهمة: توزيع المياه، وتنظيم الرعي، والتوسط في المنازعات.

وإذا قورنت هذه التنظيمات بالتنظيم الإداري في عدن ظهر الفرق الكبير ففي عدن أعطي للتنظيمات الإدارية والتشريعية " طابع عربي " في حين أن السلطنات بقيت على طابعها الإداري " البسيط البدائي ".

ويحدثنا المؤرخ اليمني[1]، الواسعي، حديثا ممتعا عن بريطانيا وهؤلاء المشايخ فيقول " ومن سياسة الإنجليز منح مشايخ هذه الجهات ألقاب سلاطين، ومرتبات ونياشين، ومدافع تضرب لهم لدخولهم عدن للترحيب والتوديع. كان بعض المشايخ في هذه الجهات لا يجد غير فوطة يستر بها عورته، فأعطاه الإنجليز اسم سلطان وأعطوه استقلالا".

ويحدثنا " في أسفل اليمن تسع مشيخات[2] أدخلتها الدولة البريطانية تحت حمياتها على يد حاكم عدن، وسمتها النواحي التسع المحمية. تجري الرواتب عليهم. وهذه المشاهرات في حد ذاتها ليست ذات بال إلا أنها في نظر أولئك الشيوخ شرف لهم .. وفي هذه الإمارات التسع كانت سابقا بيد الدولة العثمانية وأئمة اليمن[1] عدتها وما

---

(١) تاريخ اليمن، ص٧٩.

(٢) وهي لحج، أبين، الحواشب، الصبيحة، التطيب، الضالع، يافع العليا والسفلي، العوالق، حضرموت (الواسعي، ص٨٣).

(١) عقد بريطانيا والدولة العثمانية اتفاقية سنة ١٩١٤م تم فيها تحديد خط الحدود بين جنوب اليمن من جهة والوجود العثماني الذي عد اليمن ولاية عثمانية من جهة أخرى، وهي هذه الاتفاقية أعترف العثمانيون بخضوع المشايخ للحماية البريطانية " المحميات التسع " وقد تغير هذا الحال بعد هزيمة الأتراك في الحرب العالمية الأولى، إذ كتب الإمام يحيى إلى السلطات البريطانية في عدن بأنه لم يعترف باحتلال العثمانيين لليمن وأنه بالتالي لا يعترف ولن يلتزم بالمعاهدات التي عقدوها مع بريطانيا. وأكد الإمام أن كل ما أغتصبه العثمانيون والبريطانيون في اليمن هم ملك لأسلافه الذين كانوا يحكمونها قبل مجيء الأجانب إليها وأنه هو الوريث الشرعي لكل تلك المناطق. أما بريطانيا فقد اعتبرت الإمام يحيى وريث الإمبراطورية العثمانية في اليمن، وعليه أن يلتزم بالاتفاق البريطاني - العثماني بخصوص تحديد حدود

زالت تعدها (نواحي) من حيث تقسيماتها الإدارية. وهي للإنكليز أبلغ وسيلة لوضع يدهم على تلك الربوع، وأربابها من باب " الحماية ".

والملاحظ أن المعاهدات التي عقدتها بريطانيا معهم تتحد معظمها في جوهر واحد ينحصر في تحمل بريطانيا مسئولية حماية الإمارة وحاكمها ضد أي عدوان خارجي، مقابل تعهده بعدم إقامة أية علاقات مع دولة أخرى غيرها.

جـ- مرحلة الفدرالية

بعد الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩-١٩٤٥م) اتجهت السياسة البريطانية نحو عملية جمع المشيخات والإمارات المشتتة باتحادين فدراليين تم توحيد الاتحادين ضمن دولة واحدة هي: دولة الجنوب العربي الاتحادية.

ويتلخص المشروع البريطاني بتخلي سلاطين (القعيطي والكثيري والواحدي) عن امتيازاتهم لبريطانيا، ويكون لهذا الاتحاد خصائص الدولة المركزية كلها ذات المؤسسات الاتحادية. ولم يكن هذا المشروع مقبولا من الأمراء لأنه يجردهم من امتيازاتهم ويلغي دورهم ويوكل مهماتهم إلى حاكم عدن، لذلك عارضوه ثم رفضوه، لهذا اضطرت بريطانيا إلى أن تصرف النظر عن المشروع مؤقتا وأن تركز جهودها في منطقة المحمية العربية بعد أن شعرت بخطورة رياح التغيير المهمة على الجزيرة العربية برمتها. خاصة بعد توقيع الميثاق اليمني - المصري - السعودي عام ١٩٥٦م.

ولما أعلنت الجمهورية العربية المتحدة سنة ١٩٥٨م أعلنت بريطانيا بدورها في ١١ شباط ١٩٥٩م قيام اتحاد إمارات الجنوب العربي. وقد تكون من الإمارات الست: بيحان، الضالع، الفضلي، العوذلي، يافع السفلي، والعوالق العليا.

وكان الدستور ينص على تأسيس مجلس أعلى من ستة أعضاء يملكون السلطة التنفيذية ومجلس اتحادي مؤلف من (٣٦) عضوا يتولى السلطة التشريعية. وقد أنضم سلطان لحج إلى الاتحاد في أكتوبر ١٩٥٩م كما انضمت إلى الاتحاد العوالق السفلي، العقربي، ودثينة. وفي سنة ١٩٦٢م التحقت أمارة الواحدي من المحمية الشرقية. وفي سنة ١٩٦٢م بدل (اتحاد إمارات الجنوب العربي) اسمه وأصبح (اتحاد الجنوب العربي) وذلك بسبب قرب دخول مستعمرة عدن في الدولة الاتحادية. وقد تم هذا الضم فعليا منذ ١٨كانون الثاني ١٩٦٣م[1].

٤- الإدارة الاتحادية

ويبدو التركيب الإداري في الاتحاد على شكل خليط إداري من النموذج الاستعماري، ومن الأنموذج القديم القبلي وتتألف الإدارة الاتحادية من وزارات تتألف

المحميات، وذلك طبقا للقانون الدولي. وقد عدت الإمام في موقف المعتدي عندما هاجم الضالع سنة ١٩٢٠م، والبيضاء سنة ١٩٢٣م والعوذلي العليا سنة ١٩٢٤م، والسفلي سنة ١٩٢٦م ، بعد جلاء العثمانيين عن اليمن سنة ١٩١٨م (د. اباضة، الحكم العثماني في اليمن).

وللتفاصيل راجع: الثور، عبدالله بن أحمد، وثائق يمنية، الجنوب اليمني (صنعاء - ١٩٨٦م) ط١، ص٢٢٨.

(١) الحبشي، اليمن الجنوبي، ص٦٣.

من دوائر يتولى المجلس الأعلى تسمية المسئولين عنها كما يتولى مسئولية إصدار القرارات الخاصة بالأمور الآتية:-

- الانضباط الإداري.
- نظم الرواتب.
- التعويضات والمكافآت.
- الأمن والوظائف العامة.

ويتولى أمين سر المجلس الأعلى ربط فعاليات مختلف الدوائر. كما يتولى السلاطين والأمراء والمشايخ والوجهاء السيطرة على الإدارات العليا.

هـ- نظام الجمهورية في اليمن / واتحاد الجنوب العربي:-

إن ثورة ٢٦ أيلول ١٩٦٢م، شكلت مرحلة حاسمة في تاريخ شبه الجزيرة العربية. فقد أحدثت تبديلا أساسيا في الخريطة السياسية للمنطقة.

لقد كونت هذه الثورة انطباعا وهو انطباع حقيقي باتجاه القضاء على بقايا المشيخات والسلاطين كلها بما فيها اتحاد الإمارات.

وقد صرح مندوب اليمن أمام الجمعية العمومية للأمم المتحدة في دورتها عام ١٩٦٣م بأن " حكومته تطالب بإعطاء الشعب اليمن الجنوبي حقه في تقرير المصير وفي الاستقلال وفي انتخابات حرة " فرد عليه مندوب الحكومة البريطانية " إن اتحاد الجنوب العربي يلبي رغبة سكانه، وهؤلاء لا يملكون أية رغبة في الاتحاد مع اليمن ".

لقد كانت أهداف النضال والكفاح القومي في اليمن كثيرة ومتنوعة وأحيانا متغيرة على مختلف العهود، لكن الثابت فيها كثبات اليمن في موقعها الجغرافي المتميز هو إصرار أهل اليمن في الشمال والجنوب على وحدة التراب اليمني، كان كل شيء في العقل اليمني قابلا للمناقشة والحوار إلا مسألة الوحدة اليمنية أيحاور الإنسان ويجادل في مسألة حق الحياة ! . حياته . كانت الوحدة اليمنية الهاجس بل الركن الركين في الحياة السياسية لليمن، ويمكنك بسهولة مهما كنت، معرفة حقيقة الفرد اليمني وجوهرها من موقفه وسلوكه في : وحدة شعبه وأرضه.

لقد هبت على اليمن من الشمال والجنوب الروح القومية، وأفكارها السياسية وتطلعاتها الوحدوية، وكان لابد لشعبنا اليمني في الجنوب من أن يتفاعل بإيجابية معها لا بل أصبح في كفاحه أحد رموزها، لقد درس الحبشي حركة التحرر الوطني في الجنوب[1]. كما درس الأحزاب السياسية[2] والسياسة الخارجية لـ " اتحاد الجنوب

---

(١) اليمن الجنوبي، ص٨٦. الفصل الخاص، كما درسها الثور، في معلومات جيدة عن الجمعية الإسلامية، ص٥٣، والجمعية العدنية، ص٢٥٤، والحزب الوطني الاتحادي، ص٢٥٦. ورابطة أبناء الجنوب، ص٢٥٧، والجبهة الوطنية المتحدة، ص٢٦٠، والحركة النقابية العمالية، ص٢٦٢، وحزب الشعب الاشتراكي، ص٢٦٥ ، والجبهة القومية، ص٢٦٦، وجبهة التحرر، ص٢٧٠، والحركة الطلابية، ص٢٧٢، والمجلس التشريعي، ص٢٧٣، واتحاد الجنوب العربي، ص٢٧٤ (وثائق يمنية) أدهل، عبده حسين، الاستقلال الضائع، ص١٦١ وما بعدها (صنعاء ، ص٩٣) ط٢.

العربي "[٣] حتى نال جنوب اليمن استقلاله يوم ٣٠ نوفمبر عـــام ١٩٦٧م[٤] فصـــارت "المنطقة التي تعرف في السابق باسم " عدن ومحمياتها الشرقية والغربية وكل الجـــزر التابعة لها " تعد منطقة واحدة وتسمى بـ " جمهورية اليمن الجنوبية الشعبية "[٥].

٢- الإدارة في " جمهورية اليمن الجنوبية الشعبية "

بعد تشكيل الحكومة في اليمن الجنوبي صدر قرار رئيـــس جمهوريـــة اليمـــن الجنوبية رقم (١٩) لعام ١٩٦٧م بتقسيم الجمهورية إلى ست محافظات هي[٦]:-

١- المحافظات الأولى: وتشمل عدن، وبئر أحمد، ودار سعد، وعمران، وجـــزر ميـــون (تريم) وسوقطره، وكوريا موريا.

٢- المحافظة الثانية: وتشمل مناطق لحج، الصبيحة، الضـــالع، الشـــعيب، الحوشـــبي والعلوي، ردفان، وحالمين، والمفلحي.

٣- المحافظة الثالثة: وتشمل يافع العليا والسفلى، ومناطق الفضلي والعـــواذل ودثينـــة والعوالق السفلي.

٤- المحافظة الرابعة: وتشمل بيحان، العوالق العليا، والواحدي، والأجـــزاء الشـــمالية الغربية من حضرموت بما في ذلك قبائل الصيعر وبلعيد، وادي عرمه، وادي دوعن.

٥- المحافظة الخامسة: وتشمل منطقة حضرموت ماعدا الأجزاء الشمالية الغربية التـــي ضمت إلى المحافظة الرابعة.

٦- المحافظة السادسة: وتشمل منطقة المهرة.

وهكذا أصبح اليمن يتكون من اليمن الشمالي (الجمهورية العربيـــة اليمنيـــة) واليمن الجنوبي (جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية) ولكون هذا التقسيم يسمى فـــي الدراسات التاريخية العالمية ، التشكيل الكاذب للتاريخ[١]، تهاوى وأندثر تاريخيـــا أمـــام الاتجاه الصحيح والصادق للشعب اليمني، في وحدة أرضه وشعبه في كيان " الجمهورية اليمنية " هذا الكيان الموحد لم يحقق الوفاء للشعب اليمني في تاريخه العريق فحسب بل حقق الوفاء لتراث الأمة وطموحها نحو الوحدة[٢] .

---

(٢) اليمن الجنوبي، ص١٠٨ وما بعدها (الفصل السادس) وللتوسع في هذا الموضوع راجع: الثـــور، فـــي دراسته لثورة ردفان، ص٢٨٩، وثائق يمنية.

(٣) اليمن الجنوبي، ص١٣٨ الفصل السابع وقارنه بما كتبه الثور، عن مؤتمـــر جنيـــف، ص٣٠١، ويـــوم الاستقلال، ص٣٠٥ (وثائق يمنية).

(٤) وثائق يمنية، ص٣٠٨.

(٥) وثائق يمنية، ص٣٠٨.

(٦) الثور، وثائق يمنية، ص٣١.

(١) أشبنجلر، سقوط الحضارة الغربية، ج١، ص٨. الفصل الخاص بـ " التشكيل الكاذب للتاريخ ".

(٢) راجع الثور، عبدالله بن أحمد، اليمن دراسة موجزة، ص٤٨. (القاهرة - ١٩٧٩م).

٣- الإدارة في الجمهورية العربية اليمنية (١٩٦٢ - ١٩٩٠م)

أ- تحديث الجهاز الإداري للدولة

نتيجة للظروف السيئة التي كان يعيش فيها اليمن في ظل الحكم الإمامي معزولا عن العالم، مضروبا عليه حصار نفسي وجغرافي افقده القدرة على استيعاب روح العصر ومسايرته، وحرمه من الاتصال بما حوله من ثقافات وحضارات متنوعة زاخرة بالمبتكرات العلمية. لقد قامت الثورة عام ١٩٦٢م(٣) لإخراج اليمن من عزلته والعمل بجد على تنميته وتحديثه وقد قام بها مجموعة من الضباط الوطنيين والمثقفين وخاصة من الطبقة الوسطى التي عادة ما تتحمل لواء التغيير والتحديث في النظم السياسية.

تميزت هذه الثورة بأنها ثورة شعبية ضد ركود الحياة على الأرض وثمرة من ثمار الحركات الوطنية التي سبقتها في عامي ١٩٤٨ و ١٩٥٥م ولقد أتضح للقائمين على ثورة ١٩٦٢م هو أن الجهاز الإداري في اليمن / قبل الثورة لم يكن من ناحية تركيبه الهيكلي ولا من ناحية أسلوب عمله، جهازا قادرا على تحقيق أي قدر ولو متواضع من التطوير الإداري والتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي كان يتطلع إليها الشعب اليمني.

لقد ورثت حكومة الثورة جهازا إداريا غارقا في التخلف فكان عليها والحالة هذه أن تعمل على إيجاد وبناء أجهزة إدارية لدولة حديثة متطورة قادرة على الوفاء ولو بالحد الأدنى لمستلزمات التغيير والتحديث التي هدفت إليها الثورة، فما هي الجهود التي قامت بها ثورة سبتمبر لتحقيق هذا الهدف: تحديث الإدارة اليمنية ؟

يمكن القول أن المعالم الأساسية للجهاز الإداري الحديث في الجمهورية العربية اليمنية بدأت تتحدد تدريجيا منذ سنة ١٩٦٣م، حيث شهدت البلاد بداية موفقة لإنشاء عدد من الوزارات والمؤسسات الإدارية بقرارات جمهورية متتالية.

في خلال هذا العام ١٩٦٣م أنشئت بقرارات جمهورية الوزارات والأجهزة الإدارية الآتية: وزارة الخارجية، وزارة التربية والتعليم، وزارة الصحة، وزارة شئون القبائل، وزارة الداخلية، وزارة العدل، وزارة الخزانة، وزارة الأشغال والمواصلات، وزارة الاقتصاد، وزارة الإعلام، كلية الشرطة، الغرفة التجارية، تنظيم المناقصات والمزايدات، تنظيم أعمال الوكالة التجارية، مصلحة الشئون البلدية والقروية.

وفي العام ذاته أنشئت هيئة عامة لشئون الموظفين ألحقت برئاسة الجمهورية لتعمل على رفع مستوى الخدمة العامة. والإشراف على تنفيذ النظم المتعلقة بشئون الموظفين وقد ألغيت فيما بعد وحلت محلها الهيئة العامة للخدمة المدنية.

---

(٣) الهمداني، د. عبدالهادي حسين، التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية، ص١٤٠. (دمشق - ١٩٩٠م) ط١. راجع أيضا: ثورة ٢٦ سبتمبر ودراسات وشهادات للتاريخ، الكتاب الثاني (صنعاء- ١٩٨٧م) ط١. أعداد وتوثيق مركز الدراسات والبحوث اليمني - صنعاء.

أما فيما يخص تنظيم الجهاز الحكومي فقد أنيط الأمر بـ " لجنة تنظيم الجهاز الحكومي " كما صدر في العام ١٩٦٣م نفسه قرار جمهوري بإنشاء معهد الإدارة بصنعاء، لمد المؤسسات الإدارية بالكفاءات والكوادر اللازمة للعمل الإداري(١).

وعلى مدى السنوات العشر التالية لقيام الثورة المباركة وتحت تأثير النمو المطرد في وظائف الدولة، وإتساع مجال الخدمات في الإدارة العامة، تتابعت عمليات استحداث أو تعديل وتنظيم الوزارات والمصالح والأجهزة الإدارية للوفاء بمتطلبات التوسع في الاحتياجات والمهمات المناط تنفيذها بمؤسسات الإدارة العامة. وقد صاحب ذلك الاستعانة بالخبرات العربية وبالنظم المطبقة في الدول الشقيقة خاصة الشقيقة مصر، بحكم العلاقات القومية التي كانت تربط مصر بالثورة اليمنية(٢).

ولا يمكن الحديث عن تحديث الإدارة دون الرجوع إلى الدستور الدائم(١) للجمهورية العربية اليمنية. هذا الدستور الذي ساهمت في صياغة آرائه المواطنين فقد "أتيحت الفرصة للمواطنين طوال ثلاثة أشهر لمناقشة مشروع الدستور وتقديم آرائهم

---

(١) للإطلاع على أرقام وتواريخ القرارات الجمهورية الخاصة بهذه الوزارات والمؤسسات يراجع: د.الهمداني، التنمية الإدارية، ص١٤٢ وما بعدها.

(٢) لم تكن الثورة حدثا صنعته مصر، فقد كانت اليمن (حبلى) بالثورة منذ زمن طويل وقد قامت أكثر من انتفاضة ولكنها اخفقت وقمعت بوحشية ... واستنجدت الثورة اليمنية بمصر ولم يكن ممكنا إلا أن تستجيب القاهرة بحكم مبادئها (ثورة ٢٦سبتمبر).

إعداد وتوثيق مركز الدراسات والبحوث اليمني، صنعاء، ص١٣٧ (صنعاء - ١٩٨٧م).

(١) وقبل الدستور الدائم، صدر الدستور المؤقت للجمهورية العربية اليمنية لسنة ١٩٦٣م وقد نص على مساواة جميع اليمنيين " في الحقوق والواجبات العامة " وأن اليمن "جمهورية عربية مستقلة والشعب اليمني جزء من الأمة العربية. وأن الوظائف العامة تكليف للقائمين بها. ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس مجلس الرئاسة، وهو الذي يصدر القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة، وله أن يعين بناء على موافقة مجلس الرئاسة نائبا له أو أكثر من بين أعضاء المجلس، والرئيس هو الذي يعين بناء على موافقة مجلس الرئاسة كلا من رئيس المجلس التنفيذي والوزراء ونواب الوزراء. ومجلس الرئاسة هو الهيئة العليا لسلطة الدولة. وهو الذي يقر السياسة العامة للدولة. أما المجلس التنفيذي فهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتكون من رئيس المجلس والوزراء. وهو الذي يتولى إصدار القرارات الإدارية ويراقب أعمال الوزارات وقد نص في مادة ٥٦: مدينة صنعاء عاصمة الجمهورية العربية اليمنية. كما صدر: قرار رئيس الجمهورية العربية اليمنية لعام ٦٤م إعلان دستوري تنظيم سلطات الدولة. وقد ورد فيه : يكون التنظيم العام لسلطات الدولة العليا على الوجه الآتي :

رئيس الدولة، هو رئيس الجمهورية ويرأس المكتب السياسي ومجلس الأمن القومي والمكتب السياسي هو الهيئة العليا لسلطة الدولة. ومجلس الأمن القومي هو الهيئة العليا لسلطة الدولة في الشئون العسكرية والأمنية. أما المجلس التنفيذي فهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة - ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذي يعين كلا من رئيس المجلس التنفيذي والوزراء ونواب الوزراء. أما المجلس التنفيذي فهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة وهو الذي يتولى الإشراف على جميع المؤسسات والهيئات العامة، وإصدار القرارات الإدارية. ودستور ١٩٦٤م نص : اليمن دولة إسلامية عربية مستقلة وهي جمهورية ديمقراطية والشعب اليمني جزء من الأمة العربية ورئيس الدولة هو رئيس الجمهورية. ومجلس الشورى هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية - أما الحكومة فهي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة لوزارة الأعلام والثقافة، ص١٩٥ .

تطور التشريع والقضاء في الجمهورية العربية اليمنية (بيروت - ١٩٨٥م).

إلى المجلس الجمهوري". فضلا عن اجتماع المجلس " برجال الشريعة والعلماء والمشايخ وذوي الرأي والمفكرين والمثقفين يستمع إلى آرائهم ويدخل معهم في حوار ونقاش "[٢]

هذا الدستور أكد في الباب الأول موضوع الدولة فأشار:-

مادة(١) : اليمن دولة عربية إسلامية، مستقلة ذات سيادة تامة وهي جمهورية شورويه، نيابية والشعب اليمني جزء من الأمة العربية.

مادة (٤) : الشعب مصدر السلطات.

مادة (٥) : اليمن كل لا يتجزأ، والسعي لتحقيق الوحدة اليمنية واجب مقدس على كل مواطن.

وأشار في الباب الرابع إلى: السلطات، فأكد في الفصل الأول، أهمية مجلس الشورى، وأن مجلس الشورى هو الهيئة التشريعية العليا للدولة وهو الذي يتولى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية. ويتألف المجلس من (١٥٩) عضوا منتخبين انتخابا حرا ولرئيس مجلس الجمهورية أن يعين ٢٠% من عدد الأعضاء[١].

أما المجلس الجمهوري فهو: الذي يمثل رئاسة الدولة وهو المسئول عن وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها. ورئيس المجلس هو رئيس الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة.

ويتكون المجلس الجمهوري من عدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد عن خمسة ينتخبهم مجلس الشورى ممن يرشحهم المجلس ويعد المرشح عضوا في المجلس بحصوله على أصوات الأغلبية المطلقة من أعضاء المجلس مجلس الشورى ويعلن رئيس مجلس الشورى نتيجة الانتخابات[٢].

أما الحكومة فهي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء بحسب الحاجة والمصلحة العامة ، ورئيس مجلس الوزراء يختار أعضاء وزارته بعد موافقة المجلس الجمهوري ويطلب الثقة لهم في ضوء برنامج يتقدم به إلى مجلس الشورى. ولا يجوز للوزير في أثناء توليه الوزارة أن يلبي أية وظيفة عامة أخرى أو أن يزاول ولو بطريقة غير مباشرة مهنة حرة أو عملا تجاريا أو ماليا أو صناعيا.

وتمارس الحكومة الاختصاصات الآتية:-

أ- توجيه أعمال الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة وتنسيقها ومراجعتها.

ب- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وقواعد الضبط الإداري.

ج- إعداد مشروعات القوانين والقرارات لتنظيم أجهزة الدولة.

---

(٢) المكتب القانوني لرئاسة المجلس الجمهوري ومجلس الوزراء، تشريعات الجمهورية العربية اليمنية (صنعاء - ١٩٧٢م) ، ص١٢ وما بعدها. وسوف نرمز له بـ : المكتب القانوني.

(١) ن م ، ص١٤٠.

(٢) المكتب القانوني، ص١٨. ولا يعمل الآن بالمجلس الجمهوري لكننا أشرنا إليه في معرض الحديث عن تطور وتحديث مؤسساتنا الدستورية بما فيها رئاسة الدولة.

د- تعيين الموظفين وعزلهم.
هـ- إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة.
و- المحافظة على أموال الدولة ومصالحها.
ز- الإشراف على تنظيم نظم النقد وإدارتها [٣].
ح- عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة.

أما الإدارة المحلية فقد تم بموجبها: تقسيم أراضي الجمهورية إلى وحدات إدارية يبين القانون عددها وتقسيماتها وحدودها، واختصاصات العاملين فيها. ويكون للوحدات الإدارية مجالس تمارس فيها شئون المنطقة بطريقة ديمقراطية على وفق القانون[١].

وأكد الدستور ضرورة أن: تنشأ محكمة دستورية عليا تؤلف من عدد من العلماء الشرعيين وذوي الكفاءات العالية ينتخبهم مجلس الشورى ويرشحهم رئيس المجلس تبت بصورة نهائية في:

أ- دستورية أي تعديل دستوري.
ب- دستورية القوانين والقرارات.
ج- محاكمة رئيس المجلس الجمهوري وأعضائه.
د- التحقيق في شئون انتخابات أعضاء مجلس الشورى[٢].

ولم تغفل سياسة الحكومة اليمنية في تحديث الإدارة أهمية التخطيط فتقرر أن ينشأ جهاز مركزي للتخطيط يتبع رئاسة مجلس الوزراء يتولى مهمة تنسيق ميزانيات التنمية السنوية للوزارات والأجهزة الحكومية مع خطة التنمية الاقتصادية ومراقبة المشروعات الإنمائية ومتابعة تنفيذها.

ويتألف الجهاز من الإدارات العامة الآتية[٣] :-

١.الإدارة العامة للتخطيط والإحصاء.
٢.الإدارة العامة لتقسيم المشروعات ومتابعة التنفيذ.
٣.الإدارة العامة للقروض والمساعدات الفنية والاقتصادية.
٤.الإدارة العامة للشئون المالية والإدارية.

---

(٣) قبل الثورة لم يكن هناك نظام نقدي يمني ولم توجد عملة وطنية، وكانت العملة الموجودة هي: الريال الفضي " ماريا تريزا " وهي عملة نمساوية. وهناك عملة مساعدة هي " البقشة " وقسم الريال إلى ٤٠ بقشة وقد نتج عن عدم وجود عملة وطنية سيطرة المقايضة على جزء كبير من النشاط الاقتصادي بعد الثورة وفي سنة ١٩٦٤م صدر القانون رقم (٦) والذي بموجبه أنشئت لجنة النقد اليمنية. وفي مرحلة لاحقة تم إنشاء البنك المركزي اليمني عام ١٩٧١م (المقطري، ثورة ٢٦سبتمبر وتطور الاقتصاد اليمني بحث من كتاب ثورة ٢٦سبتمبر، ص٥٢).
(١) المكتب القانون، ص٢٢.
(٢) ن م ، ص٢٦ وما بعدها.
(٣) المكتب القانوني، ص١١١.

وفضلا عن الجهاز المركزي للتخطيط تم ايجاد لجنة عليا لشئون التنمية والتخطيط تختص بصياغة الأهداف التي تقررها الأجهزة الدستورية من أجل التنمية الاقتصادية وإقرار مشروعات الخطط التي توضع من قبل الجهاز المركزي للتخطيط[4] .

ب- الجهاز الإداري الجديد[5]

بعد أن نجحت ثورة ١٩٦٢م بإنهاء النظام الملكي وتبديل النظام السياسي إلى نظام جمهوري ورث النظام الجديد التركات الإدارية المتخلفة للنظام السابق. وهذا أمر طبيعي ومنطقي فرض عليه احتواء القديم ومسايرته لتشغيل الماكنة الإدارية للدولة من جهة والتخطيط لتطويره وتبديله حسب الحاجة من جهة أخرى.

وقد جوبهت الثورة بمحاولات كثيرة للقضاء عليها في مهدها تمثلت بحرب ضروس دامت ثماني سنوات من مؤيدي النظام الإمامي وبقاياه، تدعمهم الكثير من الدول، والكثير من الأسلحة والأموال ؟ هذه السنوات العصيبة ألقت بظلالها على أوضاع الجهاز الإداري للدولة وعملت على تأجيل محاولات تطويره وإصلاحه وتأخيرها.

ويتكون الجهاز الإداري للجمهورية العربية اليمنية من مستويات إدارية عدة يوضحها الشكل الآتي، هذا الشكل الذي يثبت كما يأتي:-

رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية يقف على رأس الجهاز الإداري للدولة، علما أن هذا المركز " المنصب " قد مر بمراحل تاريخية أملتها ظروف سياسية وإدارية ومن أهمها الإعلان الدستوري الخاص: بتنظيم الأوضاع الدستورية للمرحلة الانتقالية الجديدة " في ظل مجلس القيادة بوصفه يمثل رئاسة الدولة ويتولى ممارسة جميع اختصاصات المجلس الجمهوري وصلاحياته كلها. ورئيس مجلس القيادة هو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويتولى أعمال السيادة والاختصاصات المقررة لرئيس الدولة كافة[1].

رئيس مجلس الوزراء

وهو رئيس الحكومة والمسئول المباشر من الناحية الإدارية أمام رئاسة الجمهورية وتتبعه مجموعة من الأجهزة.

---

(٤) قرار جمهوري رقم (١) لسنة ١٩٧٢م (المكتب القانوني) ، ص١١٤.

(٥) للتوسع في هذا الموضوع راجع: الهمداني، التنمية الإدارية، ص١٤٨ وما بعدها.
المقطري، د. عبدالعزيز، ثورة ٢٦سبتمبر وتطور الاقتصاد اليمني، ص٥٢ وما بعدها.
بحث في: ثورة ٢٦سبتمبر، الكتاب الثاني. الكليبي، صالح، التطور التاريخي للإدارة في اليمن، ص١١ وما بعدها. بحث في: الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية - أوراق الندوة المنعقدة في صنعاء، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية (صنعاء - ص٩٦).

(١) تشريعات الجمهورية العربية اليمنية، ملحق مج ٣، من ١٩٧٥/١٠/١م حتى ١٩٧٥/١٢/٣١م وقد أصدر مجلس القيادة القرار رقم (١٢٨) لسنة ١٩٧٥م القاضي بإيجاد لجنة عليا، ولجان فرعية للتصحيح المالي والإداري. وتختص اللجنة بالاضطلاع بمهمات مراقبة مناحي التصحيح المالي والإداري ومتابعتها في المؤسسات وأجهزة الدولة كافة (تشريعات ج. ع. ي) مج ٣.

المؤسسات الحكومية

وهي الوحدات الإدارية التقليدية التي تتكون من الوزارات (يبلغ عددها حاليا ـــــ وزارة) فضلا عن بعض " وزراء " " الدولة " .

المؤسسات العامة

وتساهم في تحقيق فروع مهمة من نشاطات الدولة ووظائفها وتقسم هذه المؤسسات إلى :-

- مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي، يتعلق نشاطها بالقطاع التجاري والصناعي.
- مؤسسات ذات طابع خدمي، تقوم بتقديم خدمة عامة للمواطنين.
- مؤسسات ذات طابع تعليمي وثقافي، تقوم بتقديم خدمات تعليمية مثل الجامعات ومراكزها العلمية.

ويلاحظ على الجهاز الإداري وهيكله التنظيمي وجود عدد كبير من المجالس الوزارية العليا، مثل: المجلس الأعلى للزراعة والتنمية الريفية المتكاملة، المجلس الأعلى للمياه، المجلس الأعلى للسياحة، هذه المجالس جميعها ترتبط برئاسة مجلس الوزراء. فتأخذ الكثير من وقته وجهده، الأمر الذي قد يؤثر سلبا في النشاط الأساسي لرئيس مجلس الوزراء. وربما يكون من الأصلح ربط هذه المجالس بنواب رئيس مجلس الوزراء أو بالوزارات المعنية القريبة من اختصاصاتها.

إن الإطلاع على اللائحة الداخلية لتنظيم عمل مجلس الوزراء وعلى اختصاصات رئيس الوزراء تسوغ ما اخترعناه من اقتراح(١).

ولا يسعنا هنا إلا أن نثبت منجزات الثورة في التحديث والتطوير الإداري لمؤسسات الجمهورية اليمنية وإن كان هذا التطوير قد أكدته المصادر والمراجع الرسمية والتاريخية(٢). لكننا نشير إلى أنه بعد الثورة: تم توسيع ميناء الحديدة وإصلاحه وإنشاء ميناء الصليف - كما تم إنشاء ثلاثة مطارات مدنية حديثة في كل من صنعاء - تعز - والحديدة - كما توسعت شبكات الهاتف فشملت العديد من المدن، بل معظمها بالتعاون مع الشركات الفرنسية وباشتراك اليمن بالشبكة الهاتفية الدولية أمكن الاتصال من أي منطقة في اليمن بأي بلد من بلدان العالم.

كما تطورت خدمات الكهرباء والماء ففي عام ١٩٧٥م تم إنشاء المؤسسة العامة اليمنية للكهرباء وقد وصلت الطاقة الكهربائية المولدة سنة ١٩٨٣م إلى ما يزيد عن ٣٥٥ م.ك.س في الساعة. أما في مجال الماء ، فإن ما يحصل عليه السكان وبشكل منتظم وحديث تزيد نسبتهم عن ٢٥% من سكان الجمهورية العربية اليمنية حسب إحصاء عام ١٩٨١م.

---

(١) قرار مجلس الوزراء رقم (٧٧) لسنة ١٩٩٣م بشأن اللائحة الداخلية لتنظيم عمل مجلس الوزراء.

(٢) راجع: الكليبي، التطور التاريخي للإدارة في اليمن، ص٣٧ وما بعدها. بحث في كتاب الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية. المقطري، ثورة ٢٦سبتمبر وتطور الاقتصاد اليمني، ص٦٠ وما بعدها.

وقد ازداد الاهتمام بالعنصر البشري من خلال الاهتمام بالتعليم وتنوعه بمختلف المراحل. ولم يقتصر الاهتمام بالتعليم وكوادره فقط بل توسع إلى الاهتمام بالمستوى الصحي والمتمثل بفتح الكثير من المستشفيات والمراكز الصحية والمستوصفات وتبع ذلك زيادة هائلة في عدد الأطباء والصيادلة وأطباء الأسنان والمختبرات.

أما التطورات في المؤسسات الإدارية المالية ، فقد تمثل بإنشاء البنك المركزي اليمني عام ١٩٧١م. وإنشاء البنك اليمني للإنشاء والتعمير عام ١٩٦٢م. وقد وصل عدد البنوك عام ١٩٧٣م إلى ١١ بنكا في حين أن البنك اليمني وصلت فروعة إلى ٣٠ فرعا.

وفي الوقت الذي كانت ميزانية البنوك التجارية مجتمعة لا تزيد في ١٩٧١م عن ١٨٢ مليون ريال، وكانت ودائعها ١٣٠ مليون ريال وقروضها نحو ٨٩ مليون ريال، فقد وصلت في نهاية عام ١٩٨٣م إلى ٧٤٣٦ مليون ريال في حين بلغت مختلف الودائع في ذلك العام ٤٧٠٧ مليون ريال وقروضها ٢٨٨٥ مليون ريال.

لقد تسارعت الدول العربية وعلى رأسها الجمهورية العربية المتحدة لدعم الجمهورية العربية اليمنية بمختلف المساعدات خاصة في مجال القروض وقد اتخذت حكومة الكويت قرارا بإنفاق نصف مليون جنيه إسترليني في السنة للإنعاش الاقتصادي والثقافي في اليمن، كما وافق وفد الكويت الذي زار صنعاء عام ١٩٦٣م على تقديم ما يزيد على ثلث المبالغ العامة من المساعدات الاقتصادية لبناء المدارس اليمنية[١].

لقد استمرت عملية التحديث والتطوير من عام ١٩٦٢م وحتى ١٩٧٢م في وسط ظروف في غاية الصعوبة والتعقيد ومع أن عملية التحديث بدأت بعد قيام الثورة مباشرة وتمثلت في إنشاء العديد من الأجهزة الإدارية وتحديد اختصاصاتها إلا أن النتائج لم تكن مرضية بالشكل الذي كان يأمله أولو الأمر يوم ذاك، بسبب إهمال مراعاة الأوضاع والشؤون الإدارية المحلية وعدم قدرة هذه الأجهزة على التكيف والاحتواء للأوضاع والشؤون الإدارية المحلية وعدم قدرة هذه الأجهزة على التكيف والاحتواء للأوضاع الجديدة، مع ندرة المباني والملاكات اللازمة لتسيير الأجهزة الإدارية الجديدة وبدلا من تحديث الأوضاع الإدارية وتقاليدها القديمة وتطويرها وجدنا القديم يحتوي الحديث، وربما ساهم في توجيه هذا الواقع ما أكده المؤتمر الإداري الأول الذي أنعقد عام ١٩٧٠م حيث جاء في نص القرار الصادر عن المؤتمر: التشدد في محاربة الرشوة، والمحسوبية، ومختلف أشكال الفساد الإداري في الإدارات والأجهزة الحكومية العامة والمختلطة ... وجاءت وثيقة القوات المسلحة لتؤكد على أهمية التخطيط لبناء الدولة الحديثة والجهاز الإداري[٢] .

(١) للتوسع في هذا الموضوع راجع: جلوبوفسكايا، سقوط النظام الملكي، ص١٦٨. بحث في كتاب ثورة ٢٦سبتمبر، الكتاب الثاني، ترجمة د.قائد محمد طربوش.

(٢) الكليبي، التطور التاريخي للإدارة في اليمن، ص٤١.

٤- الإدارة العامة في الجمهورية اليمنية ١٩٩٠م

ليس المطلوب هنا دراسة هيكل الجهاز الإداري للدولة اليمنية بل بالإشارة إلى هذا الهيكل بعد الوحدة المباركة ١٩٩٠م فأصبحت البلاد تسمى " الجمهورية اليمنية دولة عربية إسلامية مستقلة ذات سيادة " وهي: وحدة لا تتجزأ ولا يجوز التنازل عن أي جزء منها، والشعب اليمني جزء من الأمة العربية الإسلامية[٣]، كما بقيت " مدينة صنعاء هي عاصمة الجمهورية اليمنية "[٤].

أ- تنظيم سلطات الدولة

- السلطة التشريعية "مجلس النواب" :

يعد مجلس النواب هو السلطة التشريعية للدولة، وهو الذي يقرر القوانين ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة والحساب الختامي، كما يمارس التوجيه والرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية[١].

- السلطة التنفيذية:

يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ويتم انتخابه على وفق الدستور، ويتم انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب في انتخابات تنافسية[٢].

- مجلس الوزراء[٣]:

إن مجلس الوزراء هو حكومة الجمهورية اليمنية، وهو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتبعها بدون استثناء جميع الإدارات والأجهزة والمؤسسات التنفيذية التابعة للدولة.

وتتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ويؤلفون جميعا مجلس الوزراء ويحدد القانون الأسس العامة لتنظيم الوزارات وأجهزة الدولة المختلفة[٤].

---

(٣) الجمهورية اليمنية، وزارة الشئون القانونية، دستور الجمهورية اليمنية، طبع في مؤسسة ١٤أكتوبر للصحافة والنشر، ص١ .

(٤) ن م ، ص٩٧. مادة (١٥٥) الباب الرابع.

(١) ن م ، ص٣١.

(٢) ن م ، ص٥٩ ، ص٦١.

(٣) ن م ، ص٧٨ وما بعدها.

* راجع أيضا الجمهورية اليمنية اللجنة العليا للانتخابات، قانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٩٦م بشأن الانتخابات العامة.

(٤) دستور الجمهورية اليمنية، ص٩٢، مادة (١٤٧) وللتوسع في هذا الموضوع يراجع: تطور التشريع والقضاء في الجمهورية العربية اليمنية، ص٨٦.

- السلطة القضائية

والقضاء بموجب الدستور سلطة مستقلة قضائيا وماليا وإداريا والنيابة العامة هيئة من هيئاته وتتولى المحاكم الفصل في جميع المنازعات والجرائم، والقضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون.

ويكون للقضاء مجلس أعلى ينظمه القانون ويبين اختصاصاته وطريقة ترشيح وتعيين أعضائه، أما المحكمة العليا للجمهورية فهي أعلى هيئة قضائية - وهي تمارس سلطة الفصل في الدعاوى والدفوع المتعلقة بعدم دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات[٥].

- الأجهزة الإدارية المرتبطة برئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية الرئيس الأعلى للجهاز الإداري للدولة ويتبع رئيس الجمهورية مباشرة الأجهزة الآتية[١]:-

- اللجنة العليا لخطة التنمية.
- المجلس الاستشاري.
- مجلس القضاء الأعلى.
- المجلس الأعلى لإعادة تعمير المناطق المتضررة من الزلزال.
- الاتحاد العام للمجالس المحلية والتطوير التعاوني.
- المجلس الأعلى للشباب والرياضة.
- مكتب رئاسة الجمهورية.
- الأمانة العامة للاتحاد العام للمغتربين.
- المكتب القانوني للدولة.
- الهيئة العامة للآثار ودور الكتب.
- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

ب- الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري للدولة والحكومة

- الأجهزة التابعة مباشرة لمجلس الوزراء.
- وحدات الجهاز الإداري للدولة.
- المجالس المحلية، والتطوير التعاوني والوحدات الإدارية المحلية.
- المؤسسات العامة والشركات المختلطة.

وقد أخذت الحكومة بنظام التعدد الوظيفي طبقا لقانون ١٩٩٧م المتعلق بموظفي الدولة ويسري على الوزارات والمصالح والقضاء والسلك الدبلوماسي والقنصلي والقوات المسلحة والأمن والشركات العامة والمختلطة والوحدات الإدارية المحلية في البلاد كافة.

---

(٥) ن م ، ص٩٥ مادة (١٥١).

(١) الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية، ص٤٤.

- **الأجهزة التابعة لرئيس مجلس الوزراء**[٢]

- المجلس الأعلى للنفط والثروات المعدنية.
- المجلس الأعلى للزراعة والتنمية الريفية المتكاملة.
- المجلس الأعلى للمياه.
- المجلس الأعلى للخدمة المدنية.
- المجلس الأعلى للسياحة.
- مجلس إضاءة العاصمة وتحسينها.
- أمانة العاصمة.
- مكتب رئاسة الوزراء.
- الجهاز المركزي للتخطيط.

- **وحدات الجهاز الإداري للدولة**[١]

ويقصد بها الوزارات والمصالح والأجهزة والهيئات العامة التي تنظمها ميزانية الجهاز الإداري للدولة. وتعد الوزارات والمصالح فروعا من الدولة، وهي جزء من السلطة المركزية الإدارية وميزانيتها ضمن الميزانية العامة.

أما الهيئات العامة - وان كان لها الاستقلال الذاتي ماليا وإداريا ولرؤسائها سلطات الوزراء - ففيها شخصية اعتبارية مستقلة ولها مجلس إدارة يتولى شؤونها إلا أنها تدخل ضمن الميزانية العامة للدولة وتعد أحد فروعها ولا توجد أية ميزانيات ملحقة سوى ميزانية وزارة الأوقاف ومكتب التقاعد حسب الوضع الخاص لكل منهما.

- **الوزارات التابعة لمجلس الوزراء**

تشكل الوزارة " الحكومة " في اليمن على النحو الآتي:-

١. رئيس مجلس الوزراء.
٢. النائب لرئيس الوزراء.
٣. وزير الخارجية[٢]
٤. وزير الخدمة المدنية والإصلاح الزراعي.
٥. وزير التخطيط والتنمية.
٦. وزير النفط والثروات المعدنية.
٧. وزير الشئون القانونية وشؤون مجلس النواب.
٨. وزير العدل.
٩. وزير التأمينات.
١٠. وزير المواصلات.

---

(٢) الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية، ص٤٥.

(١) ن م ، ص٤٦ وما بعدها.

(٢) لغرض المقارنة راجع: المنشورات الصادرة عن وزارة العمل والخدمة المدنية للفترة ٧٢-١٩٩٧م ، جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.

١١.وزير الإدارة المحلية.
١٢.وزير المالية.
١٣.وزير الثروة السمكية.
١٤.وزير النقل.
١٥.وزير الداخلية.
١٦.وزير التموين والتجارة.
١٧.وزير الأعلام.
١٨.وزير الشباب والرياضة.
١٩.وزير الكهرباء والمياه.
٢٠.وزير الزراعة والموارد المائية.
٢١.وزير الصناعة.
٢٢.وزير الثقافة والسياحة.
٢٣.وزير الإنشاءات والإسكان والتخطيط الحضري.
٢٤.وزير الدفاع.
٢٥.وزير شئون المغتربين.
٢٦.وزير العمل(١)والتدريب المهني
٢٧. وزير الصحة العامة.
٢٨.وزير الأوقاف والإرشاد.
٢٩.وزير التربية والتعليم.
٣٠.وزير الدولة لشئون مجلس الوزراء(٢) .

(١) للتوسع في هذا المجال راجع: منظمة العمل العربية، النشرة التشريعية، قانون العمل رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م في الجمهورية اليمنية. العدد ٣١ سنة ١٩٩٦م.
(٢) الثوابت، العدد العاشر، سنة ١٩٩٧م، ص١٤٣ (صنعاء - ١٩٩٧م).

الفصل الثالث

التنمية في اليمن

(١٩٦٣ - ١٩٩٠م)

١- مفهوم التنمية[١]

يتمثل جوهر التنمية في تحرير القوى المنتجة وتعبئتها، وإزالة العوائق والتبعية للخارج، وزيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد الوطني. إن ما نقصده بالتنمية: زيادة سيطرة المجتمع على موارده المادية والبشرية واستخدامها استخداما رشيدا بتحقيق معدل مرتفع نسبيا من الاستثمارات الاقتصادية معا مما يؤدي إلى التغيير الهيكلي والتي تتطلب التخطيط الواعي والإرادي، وإجراء تحولات جذرية متكاملة في البنيات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية واستخدام طاقاته على الوجه الأمثل.

وإذا كان النمو يتجه نحو حركة النظام الاقتصادي الذي يسير على وفق آليات السوق العفوية، تتجه التنمية نحو حركة النظام الاقتصادي الذي يسير على وفق خطط توضع من قبل الدولة. إنها التطور الحضاري الشامل للمجتمع من خلال تحقيق التفاعل السوي بين المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والفكرية، إنها منظومة متكاملة من التدابير الهادفة إلى بناء آلية اقتصادية تضمن تحقيق زيادة حقيقية متنامية في الناتج الإجمالي ورفع مستمر لدخل الفرد كما تضمن تحقيق توزيع عادل لهذا الناتج بين طبقات المجتمع.

٢- أهمية التنمية لليمن

كانت الأوضاع الاقتصادية في شمال الوطن وجنوبه في مطلع السبعينات - وقبلها - تتصف بسمات التخلف الاقتصادي نفسها وتعاني من المعوقات والصعوبات والاختناقات نفسها. فلم تكن هناك قاعدة اقتصادية أو خدمية ولم يكن هناك سبيل لإقامة اقتصاد وطني ينهض ببناء الدولة الجديدة، إلا من خلال إتباع الأسلوب العلمي في التخطيط الاقتصادي وبناء الأطر الإدارية والمؤسسية تلبية للضرورات التي توجبها الحاجة إلى التنمية[٢].

هذا من جهة ومن جهة ثانية كان على اليمن بعد الاستقلال وبعد استكمال بناء مؤسسات الدولة أن تقوم بدور أكثر إتساعا وشمولا لتلبية حاجات المجتمع المادية والروحية المتزايدة والمتغيرة بحكم منطق التطور الذي طرأ على حياة الناس لهذا

---

(١) راجع مختلف التعريفات في: بركات، د. عبدالله حسين، مصادر تمويل خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الجمهورية العربية اليمنية، ص٢٢. الهمداني، التنمية الإدارية، ص١٨. ظافر، محمد سعيد، التنمية في اليمن، بحث في: دراسات في الاقتصاد اليمني، ص٥ (صنعاء - ١٩٩٦م)، ط١.

(٢) عن التنمية في الجنوب يمكن مراجعة: ظافر، التنمية في اليمن، ص٩ . كذلك: لأكثر، ميلين، جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية (لندن - ١٩٨٥م) ، ص١٨٣ وما بعدها. ترجمة بشير محمد خان وقد وضع المؤلف، اليمن الجنوبي " كأحد أفقر البلدان في العالم ".
الحبشي، اليمن الجنوبي، ص١٦١ وما بعدها.

وجدت الدولة خلال مسيرتها الحافلة، بالصعاب والمضبات أمام مستحقات التنمية وباتجاه تعدد النشاطات وإتساع نطاقها لتشمل مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

إن استحقاقات التنمية للمجتمع اليمني ، أضافت أعباء ضخمة إلى التزامات الدولة وواجباتها تجاه المجتمع وإذ قررت هذه الدولة النهوض بتلك الأعباء وجدت الحاجة الماسة والضرورية لإيجاد جهاز إداري منظم على أسس علمية قادرة على النهوض بأعباء التنمية والتكيف مع متطلبات الحياة الاقتصادية المتطورة.

ومن هذا المنطلق اعتمدت حكومات البلدان النامية ومنها الجمهورية العربية اليمنية، التنمية الاقتصادية والاجتماعية أسلوبا ومنهجا لنظامها الاقتصادي مستجيبة بدرجات متفاوتة لمتطلبات المرحلة الجديدة من خلال تنظيم جهودها واستعدادها بأسلوب مخطط لتمويل إدارتها التقليدية العامة إلى إدارة فاعلة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة والمتوازنة.

ولأجل تحقيق هذا الغرض أقدمت على تحديث جهازها الإداري وتطويره بوصفه الأداة الفاعلة والمتمكنة من تحقيق التنمية لكن الحكومات اليمنية على اختلافها قد واجهت مجموعة متنوعة ومختلفة من الصعوبات والمشكلات فقد تقدمت التنمية بضعة خطوات في بيئات مختلفة وتفاعلت مع الكثير من المتغيرات التي تصاحب عملية التنمية في هذه البيئات.

إن أجهزة الإدارة الحكومية المركزية منها والمحلية ومختلف منظماتها الإدارية العامة تشكل الأساس المادي والبشري والقانوني الذي تعتمده الدولة في ترجمة سياستها القومية الإنمائية بشكل مخطط ومبرمج يهدف " في الأساس إلى التوجه إلى الأكثرية المحرومة والفاقدة للسلطة "[1] يهدف حياة الناس ومعاشهم ومستقبلهم ونماء قدراتهم[2].

إن إنجاز أهداف التنمية على اختلافها لا يمكن أن يكون مطلبا واقعيا بدون رفع مستوى كفاءة الجهاز الإداري في الجمهورية اليمنية وتحقيق فاعليته لكونه المسئول عن إدارة التنمية في ظروف التغيير المستمر بما يتلاءم مع مقتضيات النمو والتطور، أو بمعنى أدق يجب أن يكون الجهاز الإداري موضوع التنمية الإدارية وإلا فسيبقى أسير التخلف وعاجزا عن إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

لقد خطت ثورة ٢٦ سبتمبر خطوات أساسية نحو بناء الدولة الحديثة وعلى مدى السنوات القلائل من عمر الثورة، عاصر الدولة تحولات عميقة تناولت مناحي الحياة كافة والتي عكست آثارها على أوضاع الجهاز الإداري وقصوره في مسايرة طموح الثورة وخططها في التحديث والنمائه.

---

(١) ظافر، محمد سعيد، التنمية في اليمن، ص٩ بحث من: دراسات في الاقتصاد اليمني.

(٢) باجمال، الأستاذ عبدالقادر، المؤتمر الاقتصادي بين الثابت والمتغير، ص٤. بحث في: دراسات في الاقتصاد اليمني.

إن أسباب قصور الهياكل الإدارية عديدة ومتنوعة ومتشابكة وهي في جوهرها ترجع إلى عدم قابلية هذه الهياكل وقدرتها على استيعاب ظروف التنمية وتهيئتها فمع كل الآمال في تحقيق التقدم وقهر التخلف تجد الإدارة نفسها عاجزة في اليمن وفي الدول النامية كلها عن مواجهة متطلبات التحديث " وحماية استمرار التنمية وتحقيق التوظيف الأمثل للموارد "[1].

من هنا يجب التركيز على الإدارة لما لها من تأثير مباشر في مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعلى الدول النامية ومنها اليمن الاهتمام اللازم لعمليات التنمية الإدارية حتى تكون الإدارة قادرة على تحويل برامجها وخططها وأهداف التنمية إلى حقائق واقعية، تعيشها البلاد على الأرض لا مجرد أحلام وتمنيات وشعارات[2].

٣- التنمية الإدارية

أود أن أوضح أن التنمية الإدارية ليست هدفا في حد ذاتها بل حاجة مستمرة تمليها ضرورات تحقيق أبعاد التنمية الأخرى: السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. لأنها أبعاد مترابطة فيما بينها ترابطا وثيقا، ويتطلب تحقيق أي منها تحقيق الأبعاد الأخرى من أجل تحقيق التنمية الشاملة.

ابتداء أذكر أن مفهوم التنمية الإدارية من المفاهيم المستحدثة في الإدارة العامة حيث تنشأ مع تطور وظيفة الدولة وتعاظم دور الإدارة العامة وتداخل وارتباط الإدارة الخاصة بها في مختلف المجتمعات. وترجع جذور التنمية الإدارية إلى حركة الإصلاح الإداري التي ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل هذا القرن، حيث دعت أجهزة الإدارة العامة إلى تحقيق الكفاءة في الأداء، والاقتصاد في الإنفاق. غير أن التنمية الإدارية لم تظهر كحركة فكرية واقتصادية ذات مضامين عملية واتجاهات فلسفية إلا في مطلع الستينات.

ويعود الفضل في ذلك إلى رواد الإدارة العامة المقارنة وعلى رأسهم فريد رجز F. Riggs ، **وهيدي** Heady **و لابالو مبارد** Lapalompard **وآخرون غيرهم ممن ساهموا في تنظيم حركة " جماعة الإدارة المقارنة "** Comparative and ministration Group .

ويمكن أن نلخص تعريفات التنمية الإدارية كلها بكونها : جملة من الجهود والتدابير الواعية، المخططة والمبرمجة التي تتضح معالمها من خلال نشاط المؤسسات الإدارية إلى تنمية هادفة لقدرات المسئولين ومهاراتهم: تخطيط هذا النشاط وتنظيمه وقيادته وتوجيهه ومتابعة تنفيذه ومراقبته وتقويم نتائجه وترشيده باستمرار استجابة

---

[1] الجمهورية اليمنية، رئاسة مجلس الوزراء، برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري المقر من مجلس النواب، ص١٤٥. موضوع: التنمية الملائمة بيئيا. طبع بمطابع دائرة الصحافة والطباعة والنشر.

[2] الهمداني، التنمية الإدارية، ص١٠ وما بعدها.

لمتطلبات التنمية الشاملة وحاجاتها في مختلف ميادين الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[1].

خصائص التنمية الإدارية[2]

يتسم مفهوم " التنمية الإدارية " بخصائص عديدة منها:-

•**الخاصية " الرسمية "**

ويقصد بها الإطار القانوني والتنظيمي الذي تجري فيه جهود التنمية الإدارية فيكسبها الشرعية الضرورية. إن هذا النمط من التنمية بحاجة إلى قرارات تصدرها الحكومة، وتنفذها. لأن الحكومة ومؤسساتها وقوانينها هي الوعاء والمجال الحيوي لتطبيق التنمية الإدارية ، ولابد من أجهزة رسمية متخصصة تتولى وضع الأهداف والخطط الرامية إلى تطبيقها، ولكون التنمية عملية ديناميكية مستمرة وطويلة الأجل فهي بحاجة إلى مناخ يتسم بالاستقرار السياسي، يجعل من نجاح هذه التنمية أمرا ممكنا فضلا عن الاستقرار لابد من استقرار السياسات العامة للدولة.

•**الشمولية**

والشمولية من أهم خصائص التنمية الإدارية لكونها تشمل جميع جوانب التنظيم المؤثرة على فاعلية الجهاز الإداري. فعناصر التنمية الإدارية عناصر متكاملة ومتساندة ولا يكفي الاهتمام بعنصر دون عنصر آخر.

•**الاستمرارية**

إن التنمية الإدارية لابد لها كي تستكمل مقومات نجاحها من الاستمرار خاصة في الدول النامية[3] ومنها اليمن ذلك لأن الحاجة إلى هذه التنمية هي حاجة موضوعية ومستمرة لكثرة أعباء الدولة في هذا الميدان أولا ولحاجات الناس المتراكمة والمتزايدة إلى الخدمات ثانيا، فلابد أذن من رفع كفاءة الأجهزة الإدارية وفعاليتها، بوصفها وسائل لتنفيذ خطط الدولة التنموية. ولا ننسى أن التنمية الإدارية بحاجة مستمرة إلى التطور التكنولوجي ومنجزاته، حاجة تتسم بالاستمرار لأن التطور التكنولوجي بدوره عملية مستمرة.

•**التوازن والاتساق**

إن التنمية الإدارية تشمل جميع عناصر العمل الإداري ولهذا تتطلب التوازن والاتساق في أداء نشاطاتها المختلفة ككل منظم ومتماسك البنية بحيث تشكل سلسلة مترابطة ومتماسكة منسجمة، وقوية الحلقات وتتلاءم مع المعطيات الاجتماعية والاقتصادية للدولة.

---

(١) الهمداني، التنمية الإدارية، ص٢١ وما بعدها. غافر، التنمية في اليمن، ص٦ " في مفهوم التنمية وتطور الفكر التنموي ".

(٢) الهمداني، ص٣٦. غافر، ص٧ وما بعدها.

(٣) في حوار بين كوسيجين وهيكل، ذكر الأول: أن صعوبات التنمية لا تقتصر على الدول الصغيرة النامية، أن الدول الكبيرة أيضا لديها صعوبات، ولابد أن تجد الوسائل التي تتغلب بها على صعوباتها (هيكل، محمد حسنين، ١٩٦٧م، الانفجار ط١ (القاهرة - ١٩٩٠م) ص٨٢.

•**الوضوح**

لأن الغموض لا يخدمنا في تحقيق أهداف التنمية الإدارية بفاعلية ناجحة، ولهذا يجب أن تتصف بالوضوح فيما يتعلق بالمناحي الآتية: وضوح الأهداف ووضوح الخطة، والوضوح في تحديد السلطات والمسئوليات ووضوح في المعايير التي تستخدم في تقويم نتائج جهود الأجهزة الإدارية المختصة.

إن الوضوح شامل بدوره لما يصدر من قرارات وما يوزع من مسئوليات وما تتبناه الجهات المسئولة من مسئوليات.

٤- التجارب اليمنية في التنمية[١]

لقد درس بعض الزملاء التجارب اليمنية في التنمية دراسة مستفيضة بما فيها تجارب التنمية في اليمن الجنوبي[٢] نذكر منها: دراسة الدكتور عبدالله حسين بركات، مصادر تمويل خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية في الجمهورية العربية اليمنية (٩٩١ صفحة) وهي من الدراسات المستوعبة لموضوعها والتي اعتمدت الوثائق والإحصاءات منهجا تسير عليه. أما دراسة د.عبدالهادي حسين الهمداني، فقد اقتصرت على موضوع: التنمية الإدارية، دراسة نظرية وتطبيقية (٣٢٧ صفحة) أشار فيها إلى التنمية الإدارية قبل ثورة ٢٦ سبتمبر وبعدها. ولا يمكن للباحث أن يغفل دراسات رصينة حول موضوع التنمية في اليمن احتوتها " بحوث وأدبيات المؤتمر الاقتصادي اليمني " وقد صدرت تحت عنوان: دراسات في الاقتصاد اليمني، تحرير د. أحمد علي البشاري. منها بحث الأستاذ محمد سعيد ظافر عن التنمية في اليمن، تقويم التجربة وخيارات المستقبل. والاستراتيجية الشاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن للدكتور حسين أحمد الحسني. وأهمية الدور الرقابي في التنمية الاقتصادية (الحالة اليمنية) للأستاذ أحمد محمد الأرياني. والسياسة الوطنية المعلوماتية في الجمهورية اليمنية وأثرها على التنمية للدكتور أحمد مهدي فضيل وأخيرا درست التنمية في محاضراتنا فأخذنا أنموذج التنمية في الفكر الكنزي وأنموذج التنمية في الفكر الماركسي[٣] .

إن الدارس لهذه الدراسات والبحوث الرصينة عن التنمية في اليمن إنما يخرج بنتيجة مهمة ألا وهي: عمق التخلف الاقتصادي في اليمن، الذي لا يمكن قياسه إلا بمقياس العمق التاريخي وتراكماته على الاقتصاد ابتداء من حكم الإمام، والحكم العثماني وما تلاه من نفوذ بريطاني وتحكم سوفياتي، سلسلة طويلة من مراحل الحكم الأجنبي جعلت عملية التنمية المعاصرة في غاية الصعوبة والتعقيد على الحكم الوطني في تاريخ اليمن المعاصر والموحد.

---

[١] لا أريد في هذه الصفحات أن أثبت ميادين التنمية وتجاربها كلها في اليمن فهذه المسألة خارجة على نطاق هذه الكتاب، إن الذي أريد أن أعطيه للطالب بعض الخطوط العامة، في اللوحة الكبيرة في التجربة اليمنية في التنمية.

[٢] الحبشي، اليمن الجنوبي، ص٤٦٤ الفصل الثامن عشر، برامج التنمية.

(٣) محاضرات في الإدارة العامة، دراسات مقارنة، ص٩٠.

ويمثل البرنامج الإنمائي والخطة الخمسية الأولى (١٩٧٦-١٩٨١م) بداية الاتجاه نحو التخطيط الاقتصادي في الجمهورية العربية اليمنية وكان في واقع الحال محاولة تمهيدية على طريق التنمية. مع هذا فقد أولت الخطة مسألة تنمية القوى البشرية عناية كبيرة على أساس أنها من أهم عناصر المرحلات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد أعطت هذه الخطة مؤشرا. إن الكفاءات والملاكات البشرية المؤهلة كانت تمثل الجانب الأضعف في عملية التنمية، إذا بدأت الدولة بتنفيذ الخطة الخمسية وهي تعاني نقصا كبيرا في الكفاءات البشرية، وخاصة من جملة المؤهلات العليا، فطبقا للخطة في عام ١٩٧٥م بلغ عدد العاملين في الجهاز الحكومي من حملة المؤهلات الجامعية (٦٩١) عاملا يمثلون ٣.٣% أما عدد المؤهلات المتوسطة فبلغ ١٤٥٠ مشتغلا يمثلون ٤٩% من إجمالي العاملين بالجهاز الحكومي[١].

أما فيما يتعلق بالتنمية الإدارية في الخطة الخمسية الثانية (١٩٨١-١٩٨٦م) فقد وضعت بعض الأهداف والاستراتيجيات فيما يتعلق بوحدات الجهاز الإداري تتلخص بدعم الإدارة الحكومية وتطويرها بطريقة علمية وتنمية كوادرها، وهياكلها التنظيمية. أما فيما يتعلق بالقوى العاملة فقد وضعت الخطة لغرض الوصول إلى الاستخدام المنتج والمجزي لكامل قوى العمل اليمنية مع إنشاء هيئة عامة للتدريب المهني والحد من اعتماد القوى العاملة غير اليمنية فضلا عن استخدام المساعدات لغرض التعليم، والتدريب على المهارات والتخصصات المطلوبة[٢].

وقد استقرت في البلاد خلال سنوات الخطة الخمسية الثانية (٨١-٨٦م) تطورات مهمة في مجال وحدات الجهاز الإداري وفي مجال القوى العاملة فقد أنجزت وزارة الخدمة المدنية والإصلاح الإداري النشاطات الآتية:-

١. إعداد الدليل التنظيمي للجهاز الإداري وطبعه.
٢. تبسيط إجراءات العمل وإعداد أدلة إدارية للدوائر المهمة مثل الأحوال المدنية.
٣. إعداد مشروع الأحكام لتوصيف الوظائف وترتيبها بالأجهزة الحكومية المختلفة.
٤. إعداد الجداول الوظيفية في ٣٣ وحده من وحدات الجهاز الإداري للدولة، وترتيب الوظائف في ٣٥ وحده أخرى تمهيدا لتسكين الموظفين على الوظائف المعتمدة.
٥. ومن خلال تحليل أوضاع الجهاز الإداري في ظل الخطة الخمسية المذكورة تبين النقص الواضح في كوادر وظائف الإدارة العليا، وان المعروض منها أقل من متطلبات الجهاز الإداري خاصة في مهن التدريس في الجامعات والمهن الطبية،

---

(١) الهمداني، التنمية الإدارية، ص١٥٥.

(٢) ن م ، ص١٥٦ وقارنه بـ : الحسني، د. حسين أحمد، الاستراتيجية الشاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن، ص٥١ ، وهو يتحدث عن تنسيق الموارد البشرية. بحث في: دراسات في الاقتصاد اليمني. وللتوسع في موضوع القوى العاملة راجع: مغلس، محمد علي، عشر سنوات على صدور قانون العمل الأساسي، ص٣ مجلة العمل العدد الثاني، سنة ١٩٨٨م النشرة التشريعية، رقم (٣١) قانون العمل رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م في الجمهورية اليمنية (القاهرة - ١٩٩٦م) وقد شرحه أ.د.محمد عبدالقادر الحاج، شرح قانون العمل اليمني الجديد رقم (٥) لسنة ٩٥م (صنعاء - ١٩٩٥م).

والهندسية، الأمر الذي جعل اعتماد القوى البشرية في هذه الاختصاصات، أمر لا مفر منه[1].

ولابد من التأكيد وقد سبق أن لمحت لذلك أن هذه الإدارات لا تتجه إلى دراسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن، حيث تتابعت الخطط في المحافظات من السبعينيات في البرنامج الإنمائي الثلاثي، والخطة الخمسية الأولى ١٩٧٦-١٩٨١م والثانية ١٩٨٢-١٩٨٦م والثالثة من ١٩٨٧-١٩٩١م. وبعد تحقيق الوحدة اليمنية في ٢٢مايو ١٩٩٠م جرى تنفيذ البرامج السنوية في كل عام ١٩٩١-١٩٩٤م[2].

إن دراسة هذا الموضوع بتفاصيله وتشعباته كلها احتوته أطروحة د.عبدالله حسين بركات والذي أستعرض فيها مجهودات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجمهورية اليمنية، في المجالات كافة، المجال المالي، والنقدي، والتخطيط والإدارة، ودور الادخار في الجمهورية العربية اليمنية وعلاقته ببعض المؤشرات، وهذا الفصل من أروع الفصول التي كتبت في هذا المرجع. فضلا عن الفصل الثاني الخاص بتمويل التنمية[3].

والتنمية سواء اتجهت اتجاها إداريا أم اقتصاديا أم اجتماعيا لابد لها، أن ترتكز إلى قاعدة معلوماتية منظمة ومبرمجة لخدمة خطط التنمية في البلد إن هذه السياسة "من المتطلبات الضرورية لتطور المجتمع اليمني التنموي والاجتماعي والعلمي" فهذا العصر هو عصر " ثورة المعلومات " ويؤرخ له منذ منتصف القرن الحالي (١٩٦٠م) وهو تاريخ ظهور الحاسب وتطور تقنية الاتصالات[4].

ومع أن الكثير من الدراسات التنموية عن اليمن تؤكد دور قانون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة إلا أن الجهاز لا يمكن أن يؤدي دوره الفاعل دون توفير المعلومات الكافية له " من الوثائق والمستندات والعقود والسجلات والإجراءات المتبعة في أداء الوظائف والأعمال سواء أكانت أعمالا مالية أم رقابية "[5].

ولابد من كلمة ختامية تشير إلى أن سعة الدائرة التنموية في اليمن تجعل التنمية الإدارية تتشعب في عملياتها الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية وهي بذلك ترتبط ارتباطا منطقيا ووظيفيا بالتخطيط القومي الشامل ذلك أن التخطيط القومي الشامل، والتنمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية إنما يهدفان إلى إحداث التغيير في صوره المختلفة هذا التغيير إنما يتم عن طريق النظرة المستقبلية والتنبؤ ووضع الخطط أولا وعن طريق ترجمة هذه الخطط إلى واقع ثانيا.

---

(١) الهمداني، التنمية الإدارية، ص١٥٨. المخلافي، د. عبدالمجيد، التخلف الإداري في الجمهورية اليمنية، ص٨٦.

(٢) الحسني، الاستراتيجية الشاملة، ص٥٦ (دراسات في الاقتصاد اليمني).

(٣) مصادر تمويل خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ص١٩٤، ص٣٤١.

(٤) فضيل، د. أحمد مهدي، السياسة الوطنية المعلوماتية في الجمهورية اليمنية وأثرها على التنمية، ص٨٣ وما بعدها.

(٥) الأرياني، الأستاذ أحمد محمد، أهمية الدور الرقابية في التنمية الاقتصادية (الحالة اليمنية) ، ص٦٩. (دراسات في الاقتصاد اليمني).

وواقع التنمية خاصة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي يؤشر نحو ضـــرورة إيجاد " المواد الأساسية "[1] للتنمية بما فيها تشجيع الاستثمار، وخلق ظروف وحوافـــز لوجوده وباستمرار.

هذا الهدف كان من جملة أهداف صدور قانون الاستثمار الذي أكد " ضـــرورة تشجيع استثمارات رؤوس الأموال اليمنية والعربية والأجنبية وتنظيمها الخاضعة لأحكام هذا القانون في إطار السياسة العامة للدولة، وأهداف الخطة الوطنية للتنمية الاقتصاديـــة والاجتماعية وأولوياتها "[2].

---

[1] راجع الدراسة المستوعبة، لهذا الموضوع في: د. بركات مصادر تمويل خطـــط التنميـــة الاجتماعيـــة والاقتصادية في الجمهورية العربية اليمنية، الباب الأول، ص٩٨٤ تمويل التنمية في الجمهورية العربيـــة اليمنية.

[2] الجمهورية اليمنية " الهيئة العامة للاستثمار، قطاع الترويج " قانون الاستثمار رقم (٣٣) لعـــام ١٩٩١م (تعديلاته، ص١) ، (صنعاء - لا تاريخ للطبعة).

الفصل الرابع

الإدارة المحلية في اليمن
(١٩٦٤ - ١٩٩٧م)

١- مفهوم الإدارة المحلية ودلالاته

نعني بـ " الإدارة المحلية " توزيع الوظيفة الإدارية بين الأجهزة المركزية والمحلية مما يسهل على الأجهزة المحلية من إدارة مرافقها في النطاق المرسوم لها قانونا، وقيل أن الإدارة المحلية تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في " العاصمة " وهيئات محلية منتخبة تباشر الحكم في اختصاصاتها ولكن تحت إشراف الحكومة ورقابتها. فالسلطة المركزية في (العاصمة) تقوم بإسناد جزء من الوظائف الإدارية إلى هيئات محلية، في تعز أو حضرموت مثلا تتولى تسيير شؤونها في حدود نطاق المحافظة أي في حدود محلية، وليست قومية تشمل إقليم الدولة كله.

فهذا النظام، نظام الإدارة المحلية يوجب توزيع الوظائف الإدارية للدولة بين الأجهزة الإدارية في (العاصمة) والأجهزة الإدارية في المحافظات. وهذا التوزيع وان شئت فسمه التقسيم، إنما يتم بموجب القانون، فالقانون وحده وما يتبعه من قرارات هو الذي يحدد بالضبط الوظائف الإدارية التي تدخل في اختصاصات الأجهزة المحلية. وعادة ما تحتفظ الأجهزة المركزية في العاصمة بإدارة المؤسسات والمرافق ذات الطابع القومي في البلاد، وتترك الهيئات والمؤسسات المحلية لإدارة الأجهزة المحلية ذات الطابع المحلي المحدود. وهذا هو التعليل والمسوغ الصحيح لتسمية " الإدارة المحلية " فالدولة هنا، تتجه نحو الإدارة اللامركزية وهذا المصطلح من ضمن دلالات مصطلح " الإدارة المحلية "[1] فماذا نعني بمصطلح.

• **الإدارة اللامركزية**

نعني به أن يتم إدارة شؤون المؤسسات والأجهزة الحكومية بشكل لا مركزي، وهذا يعني استقلال الوحدات الإدارية في مزاولة اختصاصاتها بعيدا عن هيمنة السلطة المركزية أو الخضوع لها.

فالهيئات المحلية، هي أشخاص اعتبارية لها استقلالها المالي والإداري ولها مجالسها المنتخبة التي تتولى إدارة شئونها وذمة مالية مستقلة عن ذمة الحكومة المركزية. فضلا عن أنها لها اختصاصات أصيلة خولها المشرع.

ومن ثم فإن الهيئات المحلية تستقل بنشاطها الإداري وموظفيها المحليين وميزانيتها المالية. ويطلق بعضهم على الإدارة اللامركزية، مصطلح "اللامركزية

---

(١) المخلافي، مفاهيم ومصطلحات، ص٧ وما بعدها. مجلة الثوابت. حسين، حسين مصطفى، الإدارة المحلية المقارنة (الجزائر - ١٩٨٢م) ط٢، ص١٦. طلبة، د. عبدالله، مبادئ القانون الإداري، ج١ (دمشق - ١٩٩٥م) ، ص٢٣٩.

المحلية"[1] وهم يضعون بعض الفروقات بينها وبين الإدارة المحلية، والحكم المحلي فما طبيعة هذين المصطلحين وما علاقتها بالإدارة المحلية.

٢- الإدارة المحلية والحكم المحلي

يميل بعضهم وأنا أميل لهذا الميل، إلى القول إن اصطلاحي الحكم المحلي، والإدارة المحلية مترادفان لمعنى واحد، والمسألة لا تعدو في نظرهم أن تكون مجرد ترادف في الاصطلاح لمعنى واحد.

بينما يذهب آخرون أن الحكم المحلي، يتحقق في الدولة البسيطة عندما يتم نقل بعض سلطات التشريع إلى المجالس المحلية بحيث يصبح لهذه الوحدات دور في صنع السياسيات العامة المحلية. أما الإدارة المحلية فيقتصر دورها على السلطات التنفيذية. ويركز هؤلاء وجهة نظرهم في القول: بأن الحكم[2] المحلي " يعكس التوسع في اللامركزية السياسية، أما الإدارة المحلية فهي اللامركزية ذات طابع إداري "[3].

لقد أسهب الزميل د.المخلافي في دراسة النظرية عن الفروقات بين هذه المصطلحات، ودراسته، رصينة لكن الذي فاته أنه في إطار الإدارة المحلية ليست العبرة في النصوص حتى في الدساتير ليست العبرة في نصوصها، العبرة في النية والتصميم والمتابعة لتحويل المصطلح إلى واقع حي من الحكم في الوحدات الإدارية، ولو كانت العبرة في الألفاظ لكانت شعوب العالم الثالث من أكثر شعوب العالم في رحاب الديمقراطية. وحقوق الإنسان، بينما واقع الحال يشير إلى واقع آخر، وأنا لا أنكر أهمية تحديد مفهوم المصطلح، ولكن هذا التحديد لا يكون إلا على أرض الواقع، فواقع الحكم المحلي، ودستوريته والقوى المؤثرة في أرض الواقع هي التي ستحدد مدى قوة أرضية التطبيق الفعلي له وسعتها، بحيث يصعب على السلطات المحلية أو المركزية مجانبته والابتعاد عن روح التطبيق وفعله! وهذا الرأي هو الذي يفسر اختلاف جوهر " الحكم المحلي" أو " الإدارة المحلية " بين دولة وأخرى بل اختلافها في الدولة الواحدة في ظل أنظمة حكم مختلفة، تعاقبت في ظروف سياسية معقدة، وأستشهد هنا بقول طربوش[4]:

" تكاد تكون السمة العامة للأحكام الدستورية اليمنية بهذا الشأن تغاير المصطلحات إلى درجة أنه لم يوجد مصطلح موحد في تاريخ التشريع الدستوري اليمني منذ صدور الميثاق الوطني المقدس سنة ٤٨ وحتى صدور دستور ١٩٩٠م لقد حاول المشرع الخروج باليمن من الحكم المطلق منذ أكثر من تشريع دستوري تغايرت مصطلحاتها بشأن الوحدات المحلية ".

---

[1] المخلافي، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، ص٤٨.

[2] يرى البعض أن الحكم المحلي شكل من أشكال اللامركزية السياسية، بينما الإدارة المحلية شكل من أشكال اللامركزية الإدارية (المخلافي، الإدارة المحلية، ص٥٦).

[3] ن م ، ص٥٦.

[4] الإدارة المحلية في إطار الدستور والقوانين النافذة في الجمهورية اليمنية، ص١٤٨ بحث في كتاب: مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية.

لماذا ؟ لأن المصطلح لم يأخذ حقه في التطبيق، المصطلح يأخذ مفهومه ويكتمل نضجه ودلالاته بالتطبيق، وكلما أزداد عمره التطبيقي كلما اتضحت المفاهيم بشكل واضح ! ولهذا لا تستغرب ونحن ندرس " الإدارة المحلية " باتجاه البوصلة نحو التجربة الفرنسية والإنكليزية فهناك نجد عمق التجربة وعمرها ! .

أ- التجربة الفرنسية منذ سنة ١٧٨٩م في الحكم المحلي

إن الاهتمام بدراسة نظام الإدارة المحلية في فرنسا يرجع إلى أن هذا النظام يشكل أحد الأنماط الأساسية في نظم الإدارة المحلية في العالم، لما يتميز به من خصائص تجعله منفردا عن غيره من النظم المحلية المعروفة وتعده من جهة أخرى المصدر الأصيل الذي تأثرت به أنظمة محلية أخرى.

ومع اختلاف الأساليب والطرائق التي نفذ منها هذا النظام إلى الدول المختلفة إلا أن النتيجة كانت واحدة ألا وهي تأثر هذه الدول بالنظام المحلي الفرنسي بصورة أو بأخرى. وتنقسم الجمهورية الفرنسية لأغراض الإدارة المحلية إلى وحدتان أساسيتان هما:-

١-المحافظات. ٢ - البلديات.

وتعد المحافظة أكبر وحدة إدارية في فرنسا وتضم الجمهورية الفرنسية (٩٦) محافظة، تحتوي كل منها في المتوسط (٤٢٦) بلدية وهناك محافظات فيها (٩٠٠) بلدية بينما تضم محافظات أخرى (١٠٦) بلدية. وتنقسم المحافظات على أساس أهمية المدن إلى محافظات عادية، وممتازة، لكن هذا التقسيم يتغير مع تغير الظروف[١].

ويرجع تاريخ نظام الإدارة المحلية في فرنسا إلى ما قبل الثورة سنة ١٧٨٩م ومنذ الثورة وحتى اليوم توالت التشريعات، فبعد الثورة قسمت البلاد إلى (٨٣) إقليما يوجد بكل منها مجلس منتخب مكون من (٣١) عضوا وينبثق عن المجلس لجنة تنفيذية منتخبة من المجلس تتولى النظر بالشئون المحلية.

وفي سنة ١٨٤٨م منحت الوحدات المحلية سلطة اتخاذ القرارات في المسائل كافة ذات الطابع المحلي.

وبمرور الوقت توالت التشريعات المنظمة للإدارة المحلية كان آخرها قانون سنة ١٩٨٢م والذي بموجبه منحت الأقاليم الشخصية الاعتبارية وأصبحت وحدات إقليمية محلية إلى جانب المحافظات والبلديات[٢].

ب- الحكم المحلي في بريطانيا

لقد بدأت التشريعات الخاصة بالحكم المحلي والإدارة المحلية في عموم بريطانيا، ولندن، منذ القرن التاسع عشر، وينظم الحكم المحلي حاليا القانون الصادر عام ١٩٧٢م بينما ينظم الحكم المحلي في مدينة لندن قانون ١٩٦٣م.

---

(١) بربر، د. كامل، نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، بيروت ١٩٩٦م، ص١١ وما بعدها. ط١.
المخلافي، الإدارة المحلية، ص١٥١ وما بعدها.

(٢) المخلافي، الإدارة المحلية، ص١٥٢. د. بربر، نظم الإدارة المحلية، ص١٣ وما بعدها.

لقد تمتع نظام الحكم المحلي بخصائص معينة وليده التطور والواقع الذي تعيش فيه البلاد، الأمر الذي جعل هذا النظام متميزا كواحد من النماذج الأساسية للحكم المحلي في العالم، وقد قسمت بريطانيا إلى ثلاثة مستويات - عـدا مدينـة لنـدن الكـبرى - لأغراض الحكم المحلي، وهي:-

١. المقاطعات.

٢. المراكز : والمراكز الحضرية عددها (٣٦) وغير الحضرية عددها (٢٩٦).

٣. الابراشيات[١].

جـ- التجربة الأمريكية " الولايات المتحدة "

للولايات المتحدة الأمريكية تجربة بل تجارب ثرة في الحكـم والإدارة المحليـة للولايات الأمريكية الثمانية والأربعين.

وقد نص دستور الولايات المتحدة الأمريكية[٢] " تحترم كل ولاية وتعتد اعتـدادا كاملا ومخلصا بقوانين كل ولاية أخرى وسجلاتها الرسمية وإجراءاتها القضائية " كمـا أكد " لمواطني كل ولاية حق التمتع بجميع الامتيازات والحصانـات التـي يتمتـع بـها المواطنون في مختلف الولايات " ومن الطريف أنه يحق للكونغرس أن يدخـل ولايـات جديدة إلى الاتحاد ولكن لا يجوز إنشاء أو إقامة أية ولاية جديدة داخل حدود أية ولايـة أخرى، كما لا يجوز إنشاء أية ولاية عن طريق اندماج ولايتين أو أكثر أو أجزاء ولايات دون موافقة الهيئات التشريعية للولايات المعنية فضلا عن موافقة الكونغرس ".

وقد أشرت سابقا إلى طبيعة الحكم الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية وقـد ضمن الحكم المحلي فيها " لكل ولاية في هذا الاتحاد حكومة ذات نظام جمهوري وتحمي كل منها من الغزو من أعمال العنف الداخلية ".

إن أميركا هي " بلاد ذات عدة حكومات " " أجزاء محليـة " وأن أفضـل مـا توصف به تلك الأجزاء من الحكم الذاتي هو تعبير جمهوريات صغـيرة "[٣] أن الكيـان الفدرالي مركب في الحقيقة من آلاف من الوحـدات الصغـيرة - لبنـات بنـاء تؤلـف بمجموعها البناء الكامل فهناك (٥٠) حكومة ، ويتدرج من هذه وحدات حكومية محليـة أصغر تحكم المقاطعات والمدن والبلدان والقرى.

لقد أدرك واضعو الدستور وعن حكمة " الحاجة إلى مجموعة متسلسـلة مـن الحكومات تكون على صلة مباشرة أكثر بالشعب وعلى معرفة أوضح بحاجاته. وهكـذا فإن بعض مهمات الحكم - أمثال الدفاع وتنظيم شؤون النقـد والعلاقـات الخارجيـة - لا يمكن القيام بها إلا من حكومة مركزية قوية.

---

(١) د. بربر، نظم الإدارة المحلية، ص١٥ وما بعدها. حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ص٥٩ وما بعدها.

(٢) راجع دستور الولايات المتحدة الأمريكية (١٩٨٧م - لا مكان للطبع) ، ص٣٨-٣٩.

(٣) موجز نظام الحكم الأمريكي (لا مكان - ولا تاريخ للطبع) أعده ريتشارد شرودر، أحد مستشاري وزارة الخارجية الأمريكية، ص٣.

ولكن المهمات الأخرى - أمثال الشؤون الصحية والتعليم والمواصلات المحلية - هي في الدرجة الأولى من صلاحيات الحكومات المحلية "[1].

ويؤكد ستيفنسون أن " الفدرالية : حكومة الولاية والحكومة المحلية " أن الولايات الخمسين تتبع الصيغ الجمهورية في حكوماتها إذ تضم مجلس الشيوخ ، ومجلس نواب (ماعدا نبراسكا) وفي كل ولاية هيئة تنفيذية يرأسها حاكم تلك الولاية ومحاكم مستقلة وتتبع كل ولاية أيضا دستورا خاصا بها ولكن يتعين على كل ولاية أن تراعي القوانين الفدرالية[2] .

د- تجارب الحكم المحلي في بعض الدول العربية تجربة مصر

يعد صدور قانون الحكم المحلي سنة ١٩٦٠م بداية مرحلة تاريخية مهمة في إدارة الحكم المحلي في مصر، وقد عدل القانون المذكور بقانون ١٩٧١م ثم قانون ١٩٧٥م. وقد قسمت مصر إلى وحدات محلية هي:-

١. المحافظات.
٢. المدن.
٣. القرى.

وقد منح القانون هذه الوحدات الشخصية المعنوية وتم التصنيف حسب عدد السكان وقد تم تشكيل مجلسين في كل محافظة الأول مجلس شعبي والثاني مجلس تنفيذي. وقد شكلت لجنة وزارة للحكم المحلي، ما لبثت أن ألغيت وأستبدل بها مجلس المحافظين برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالحكم المحلي وجميع المحافظين.

وتجري عملية انتخاب المجالس الشعبية المحلية تحت إشراف مدير الأمن بالمحافظة ويشترك في هذه الانتخابات الناخبون السياسيون المعده أسماؤهم في جداول الانتخابات بالوحدة المحلية. وقد تم توحيد صفة الناخبين للمجالس المحلية ومجلس الشعب والشورى، الأمر الذي بسط الإجراءات ووسع القاعدة الديمقراطية لمصر[3].

تجربة سوريا

لقد صدرت عدة تنظيمات إدارية في سوريا لتنظيم شؤون الإدارة وتشكيل المجالس المحلية والبلدية مع هذا يعد قانون الإدارة المحلية لسنة ١٩٧١م، القانون الذي أرسى الاتجاه الشعبي في الحكم، بالقضاء على المركزية الإدارية ومشاركة الناس بصورة فاعلة، إدارة الشؤون المحلية عن طريق مجالسهم المنتخبة.

---

[1] موجز نظام الحكم الأمريكي، ص٧٤. وللتوسع في هذا الموضوع راجع: بورستن، دانيل جي، الأمريكيون: التجربة الديمقراطية، ص٦٤٦ وما بعدها. مركز الكتب الأردني، ١٩٩٣م.

[2] ستيفنسون، د. ك، الحياة والمؤسسات في أميركا، مركز الكتب الأردني، ص٧٩ وما بعدها.

[3] المخلافي، الإدارة المحلية، ص١٩٤. د. بربر، نظم الإدارة المحلية، ص٢٢. طربوش، الوحدات الإدارية وهيئاتها المحلية، ص٤٠ وما بعدها.

لقد توسعت اختصاصات هيئات الإدارات المحلية في مجالات شتى منها الاقتصادية والاجتماعية والخدمات، لقد أنيطت السلطات المحلية بالهيئات المنبثقة عن طريق الانتخاب السري المباشر.

لقد وسع المشرع من اختصاصات المجلس المحلية بحيث جعل الوحدات الإدارية في المستويات كلها مسئولة عن الاقتصاد والثقافة والخدمات وذلك في نطاق التخطيط العام والأنظمة التي تقرها الدولة وبذلك فأن القانون المشار إليه - من وجهة نظر أولي الأمر في سوريا - يتفق مع ما تطبقه دول العالم من نظم الإدارة المحلية.

ويتم تشكيل كل نوع من هذه المجالس على النحو الآتي:-

- مجلس المحافظة ويتألف من (٣٠) إلى (١٠٠) عضو.
- مجلس المدينة ويتألف من (٣٠) إلى (٥٠) عضوا.
- مجلس البلدة أو الوحدة الريفية أو القرية ويتألف من (١٠) إلى (٣٥) عضوا.

وتمارس السلطة المركزية الرقابة على أعمال المجالس المحلية ولمجلس الوزراء الحق بالإيعاز بالغاء أي قرار تتخذه المجالس المحلية، إذا رأى أن هذا القرار لا يدخل في اختصاصات الجهة التي أصدرته أو لا يتفق مع القوانين والأنظمة النافذة أو يخالف سياسة الدولة[1].

التجربة الجزائرية

بعد استقلال الجزائر، اتجهت الحكومة إلى الاهتمام بإصدار التشريعات التي تدعم دور الإدارة المحلية في خدمة المجتمع، فأصدرت لذلك القانون البلدي لسنة ١٩٦٧م والذي يعد أساس الإدارة المحلية في الجزائر.

ويعتمد القانون المذكور " الولاية " والتنظيم الإداري للولاية، يتكون من الأجهزة الآتية:-

١. المجلس الشعبي للولاية.
٢. المجلس التنفيذي للولاية.
٣. هيئات استشارية.
٤. الوالي.

والمجلس الشعبي للولاية هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسة بالولاية، ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، ويعد أقدر الأجهزة في التعبير عن مطالب السكان إذ ينتخب أعضاؤه من بينهم وهو الذي يجعل من الولاية مؤسسة إدارية حقيقية بما له من دور كبير في مناح شتى منها الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية، ويعقد المجلس دورات لدى رئيس الولاية.

---

[1] طلبه، د. عبدالله ، مبادئ القانون الإداري، ج١ (دمشق - ١٩٩٥م) ، ص٢٤٢ وما بعدها. وقارنه بـ د. بربر، نظم الإدارة المحلية، ص١٠٩.

وينتخب أعضاء المجالس الشعبية للولاية من قوائم المرشحين الذين يقدمهم الحزب، وينتخب المجلس لمدة خمس سنوات ويكون الاقتراع علما ومباشرا ويحدد (٣٥) إلى (٥٥) عضوا[١].

٣- أهمية الإدارة المحلية[٢]

لاشك أن الدولة الحديثة أصبحت لا تمت بصلة كبيرة إلى الدولة القديمة فيما يتعلق بتنفيذ الخدمات العامة التي ازدادت بشكل ملحوظ في النوع والكم. ومهمة التطوير الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وقد إتسع المفهوم الديمقراطي للحكم باتجاه مساهمة الناس في إدارة شؤون قضاياهم المحلية.

إن أهمية الإدارة المحلية تشمل الجانب السياسي من خلال إتاحة الفرصة للمواطنين في إدارة شئونهم باتجاه توسيع قاعدة الديمقراطية، كما تشمل الجانب الإداري في تخفيف العبء عن كاهل السلطة المركزية، وتنفيذ الإصلاح الإداري والقدرة على الثبات بوجه الأزمات، كما تشمل الجانب الاقتصادي والاجتماعي لمساهمتها في نجاح التنمية.

٤- تجارب " الإدارة المحلية في اليمن " (١٩٦٢-١٩٩٠م)

بدأ تنظيم الإدارة المحلية بقرار رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ١٩٩٤م. وهو الذي أنشئت بمقتضاه أول وزارة للإدارة المحلية في تاريخ البلاد[٣] وبموجب هذا القانون تمارس وزارة شئون الإدارة المحلية الاختصاصات الآتية:-

١. بحث واقتراح السياسة العامة للإدارة في الألوية وتحديد برامجها بما يحقق أهداف المجتمع وعرض هذه السياسة على المجلس التنفيذي لاعتمادها.
٢. تنفيذ قانون (نظام الإدارة المحلية) في الألوية ولائحته التنفيذية وتشكيل مجالس الألوية والإشراف عليها بما يؤدي إلى حسن سير العمل بها في حدود السياسة العامة للدولة.
٣. تحقيق التعاون بين مجالس الألوية والوزارات وأجهزة الإدارة المركزية والتنسيق بين المشروعات العامة والمشروعات المحلية التي تتولاها مجالس الألوية بما يحقق التكامل في تنفيذها.
٤. وضع مشروع ميزانية الوزارة وفحص ميزانيات مجالس الألوية في إطار السياسة العامة للدولة.

---

(١) حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ص١٣١.

(٢) راجع التفاصيل عند: المخلافي، الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية، ص٥٨ وما بعدها.

(٣) اعتمدنا نص القانون في: تشريعات الجمهورية العربية اليمنية، ص٨٣٩ وما بعدها.
وبحث د. المخلافي، الإدارة المحلية في (ج.ع.ي) ص٢٤١ وما بعدها. الثور، هذه هي اليمن، (صنعاء – ١٩٦٩م)، ص٣٥٠ وما بعدها. النظام السياسي والإداري في اليمن. الحوالي، محمد الاكوع، اليمن الخضراء، مهد الحضارة، ص١٠٩، تقسيم اليمن إداريا (مطبق السعادة، ط ١، ١٩٧١م).

٥. مراقبة تنفيذ مجالس الألوية لقرارات وملاحظات الوزارات ذات الشأن فيما يتعلق بالمرافق المعنية بها ويكون لوزير شئون الإدارة المحلية السلطات والاختصاصات المخولة للوزير المختص بمقتضى قانون نظام الإدارة في الألوية المشار إليه.

أ- الجهاز الإداري " وزارة شئون الإدارة المحلية "

يشكل جهاز الوزارة على النحو الآتي:-

- الوزير: وهو المرجع الأعلى للوزارة.
- نائب الوزير: يعاون الوزير في مباشرة اختصاصاته.
- مدير عام الوزارة: يمارس الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة.
- الإدارة العامة للمتابعة: وتختص بتنفيذ خطط الوزارة.
- الإدارة العامة للشئون الإدارية والمالية: تنفيذ اللوائح والنظم المالية والإدارية.

ثم تلاه إقرار قانون رقم (٧) لسنة ١٩٦٥م الذي وضع أولى لبنات الإدارة المحلية في (ج.ع.ي) ولقد أستمر العمل بهذا القانون وتعديلاته. وقد نص القانون المذكور على:-

تشكيل مجالس الألوية: وهذا التشكيل يكون في كل لواء مجلس لواء يكون مقره عاصمة اللواء. ويكون لكل لواء محافظ يصدر بتعيينه وعزله قرار من رئيس الجمهورية ويرأس المحافظ المذكور مجلس اللواء الذي يتشكل على النحو الآتي: المحافظ، القائد العسكري، مدير الأمن، مدير شئون القبائل، أعضاء يمثلون: الخزانة، التربية، الزراعة، الصحة، عضو يمثل الشئون البلدية والقروية، عدد من أبناء اللواء.

اختصاصات مجالس الألوية:

إن مجالس الألوية تباشر اختصاصاتها على وفق توجيهات الوزارة ذات الشأن، ويجوز لكل وزير وللمحافظ أن يستشير المجلس لأخذ رأيه، وللمجلس أن يبدي مقترحاته لمجلس الوزراء. ولا يجوز لمجلس اللواء إبداء أية رغبات أو إثارة أي مناقشات أو اتخاذ أية قرارات تتعلق بـ " الشئون السياسية " !

ويتولى المجلس، التفتيش على سير العمل في الأقضيه والنواحي في دائرة اللواء، وله في حق الاستعانة بلجان يشكلها من بين أعضائه. ويباشر المجلس كذلك شئون: التربية والتعليم، الثقافة، الصحة، البلدية والقروية، الاجتماعية والعمالية، الزراعية، الاقتصادية[١].

اللجنة الدائمة لشئون الدفاع والأمن باللواء:

تتكون في كل لواء لجنة دائمة لشئون الدفاع، والأمن باللواء وتشكل من: المحافظ رئيسا، القائد العسكري في اللواء ومدير الأمن في اللواء، ومدير شئون القبائل أعضاء، وتختص هذه اللجنة بما يأتي: أمن وسلامة اللواء، ومعالجة كل ما يعكر صفو الأمن باللواء، ومكافحة الكوارث، ودراسة شئون القبائل.

---

(١) راجع التفاصيل، وبتوسع، تشريعات الجمهورية العربية اليمنية، وزارة الإدارة المحلية، ص٨٤٢.

اللجنة الدائمة لشئون الدفاع والأمن بالقضاء:

وهي تتكون من: رئيس الوحدة، القائد العسكري، مدير الأمن، مدير شئون القبائل.

ب- القانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦م:

لقد جاء هذا القانون ليلغي قانون رقم (٧) لسنة ١٩٦٥م ويلغي معه القرار الجمهوري رقم (٨) لسنة ١٩٦٤م الخاص بإنشاء وزارة الإدارة المحلية والاستعاضة عنها بمكتب: شئون المحافظات والنواحي، ويلحق بمجلس الوزراء، ويتبع مباشرة رئيس الوزراء.

جـ- القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٠م[1]:

صدر هذا القانون لسنة ١٩٨٠م ملغيا أحكام القانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦م ثم تلاه قانون رقم (٥) لسنة ١٩٨١م الذي ألغى القانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٦م إلغاء كاملا كما ألغى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٣٢) لسنة ٧٦م وأعاد إنشاء وتنظيم "وزارة الإدارة المحلية".

لقد أعاد هذا القانون تقسيم الجمهورية إلى ألوية وأقضية ونواح. أما تقسيم المدن إلى أحياء وضواح فقد أسند المشرع هذا الاختصاص إلى وزير الإدارة المحلية.

وخلاصة ما تقدم أن التشريعات الثلاثة، التي سبق عرضها قد جاءت معبرة عن الأوضاع الانتقالية التي مرت بها البلاد بعد قيام الثورة، الأمر الذي جعل السياسة المركزية تسيطر على نظام الإدارة المحلية في ظل تلك القوانين. وبالرغم من ذلك لابد الإشارة إلى أن قانون ١٩٦٥م أتسم بالدقة وبالتوسع في الاختصاصات التي منحت للهيئات المحلية. لهذا سيبقى في مقدمة القوانين سواء أكان من حيث الصياغة أم المضمون.

د- المجالس البلدية:

أنشئت المجالس البلدية بمقتضى القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧٨م ثم أعيد إنشاؤها بالقانون رقم (٥) لسنة ١٩٨٢م ولقد أناط المشرع برئيس الوزراء إصدار اللائحة التنفيذية للقانون المشار إليه.

وتتكون المجالس البلدية في كل من العاصمة صنعاء، وعواصم المحافظات دون غيرها من التقسيمات الإدارية الأخرى. وتشكل في صنعاء من (١٥) عضوا، وفي كل من مدينة تعز والحديدة من (١١) عضوا، أما بقية عواصم المحافظات فمن (٩) أعضاء على أن يكون تشكيل هذه المجالس من أعضاء منتخبين ومعينين.

وقد منحت المجالس البلدية بعض الاختصاصات التي كانت تزاولها من قبل وزارة البلدية، وكان الهدف من إنشاء هذه المجالس الحفاظ على نظافة البيئة وتطوير المدن الرئيسية، والحفاظ على آثارها.

---

[1] الجريدة الرسمية، العددان ١١، ١٢ ، الصادران في ٣٠ ديسمبر ١٩٨٠م.

مع هذا ما لبثت الحكومة أن ألغت المجالس البلدية، والهيئات التعاونية ودمجتها في جهاز واحد، هو " المجالس المحلية للتطوير التعاوني "[1].

هـ- الهيئات التعاونية والمجالس البلدية:

كانت الهيئات التعاونية بعد صدور قانون (٣٥) لسنة ١٩٧٥م تمثل أول تجربة ديمقراطية على المستوى المحلي في اليمن. إذ كان جميع أعضاء هذه الهيئات يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر[2] . ثم تلاها تجربة المجالس البلدية التي كانت تجمع في تركيبها بين الانتخاب والتعيين.

ولابد من ملاحظة الاختلاف بين طبيعة ومضمون كل من الهيئات التعاونية والمجالس البلدية، فهذه الأخيرة جزء من نظام الإدارة المحلية بينما الهيئات التعاونية تمثل تنظيما شعبيا لا علاقة له بالإدارة المحلية.

٥- التنظيم الجديد للإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية:

لقد عمد المشرع اليمني إلى تشكيل مجالس الوحدات المحلية من مجلسين، أحدهما منتخب انتخابا مباشرا وتمثله المجالس المحلية للتطوير التعاوني وينظم أحكامه القانون رقم (١٢) لسنة ١٩٨٥م، والآخر معين ويمثله المجلس التنفيذي الذي يحوي عناصر معينة بحكم وظائفهم الإدارية في الجهاز الإداري المحلي، وينظم أحكامه القانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٨٥م، الخاص بالوحدات الإدارية.

ولكن لابد من أن يلاحظ منذ البداية أنه على الرغم من الترابط الظاهري بين نوعي المجالس المحلية والمجالس التنفيذية إلا أن كلا منهما يستقل عن الآخر سواء أكان من حيث الاختصاص أم أجهزة الرقابة المركزية التي تشرف على كل منهما.

أن كل ما يجمع بينهما هو القاعدة المشتركة التي يعملان من خلالها والذي يضطلع بمهمة التعاون والتنسيق بينهما مجلس أنشئ لهذا الغرض في كل وحدة إدارية محلية هو " مجلس التنسيق ".

الرقابة على الهيئات المحلية في ظل التنظيم الجديد:

إن واقع الحياة الإدارية تؤشر أن الذي يمارس الرقابة الإدارية على المستوى المركزي كل من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، والوزراء المختصين، والأجهزة المركزية المعاونة للسلطة التنفيذية كالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.

وأول مظهر من مظاهر رقابة رئيس الجمهورية على الهيئات المحلية أنه يتولى تعيين المحافظين ووكلائهم ومديري الأقضية بمقتضى قرارات جمهورية[1]. كما

---

[1] المخلافي، الإدارة المحلية في ج.ع.ي، ص٢٦٣ وما بعدها.

[2] المخلافي، الإدارة المحلية في ج.ع.ي، ص٢٥٢. وقارن هذا بما كتبه المؤلف في: اللامركزية الإدارية، ص١٠٣. مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية. وطربوش، الوحدات الإدارية، وهيئاتها المحلية في الدساتير اليمنية، ص٤٧. الثوابت.

[1] قانون الوحدات الإدارية رقم (٣٧) لسنة ١٩٨٥م. وقارنه بالتشريعات السورية د. طلبه، مبادئ القانون الإداري، ج١، ص٣٩ وما بعدها.

أن لرئيس الجمهورية الحق في إصدار اللائحة التنفيذية لقانون المجالس المحلية للتطوير التعاوني لسنة ١٩٨٥م.

ويمارس مجلس الوزراء الإشراف على تنفيذ قانون الإدارة المحلية، والإشراف على شئون المحافظين كما يتولى اقتراح سياسة الدولة في مجال الإدارة المحلية، وتقويم إنجازات النظام المحلي، واقتراح مشروعات القوانين والقرارات التي من شأنها التأثير في الإدارة المحلية.

فضلا عن ذلك فقد أناط المشرع برئيس مجلس الوزراء، جملة صلاحيات واختصاصات يمارسها في مجال الإدارة المحلية.

ولوزارة الداخلية سلطة رقابية على الوحدات الإدارية في متابعة أعمال وكلاء المحافظين ومديري الأقضية والنواحي، فيما يتصل بمباشرة هؤلاء لوظائفهم وأعمالهم كما يكون في وزارة الداخلية جهاز يتولى الإشراف على وحدات الإدارة المحلية يسمى بـ " قطاع الوحدات الإدارية " يشرف عليه أحد وكلاء الوزارة ويتبع مباشرة نائب وزير الداخلية.

٦- نظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية:

أ- قانون الإدارة المحلية رقم (٥٣) لسنة ١٩٩١م

لقد نص القانون المذكور[٢] لشؤون الإدارة المحلية على أن " تتمتع كل وحدة من الوحدات الإدارية على مستوى المحافظات والمديريات على وفق الدستور بالشخصية الاعتبارية ويكون لكل منها مجلس محلي منتخب، ومجلس تنفيذي يمارس كل منهما اختصاصات في إطار من التنسيق والتكامل بينهما وذلك تنفيذا للخطط والقوانين الصادرة من مجلس الرئاسة والوزراء والأجهزة المركزية المختصة وكذلك إعداد الميزانية والحساب الختامي، وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية على وفق أحكام هذا القانون[٣] وكما نص على أن " تعتبر الوحدات الإدارية، والمجالس المحلية المنتخبة جزءا لا يتجزأ من سلطة الدولة وتمارس مهامها وفقا للدستور والقوانين والأنظمة النافذة "[٤].

ويمكن تلخيص أبواب هذا القانون بإيجاز على الشكل الآتي:-

- سلطة الإشراف والرقابة والتوجيه لمجلس الوزراء ووزارة الإدارة المحلية والعمل بمبدأ: مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ.
- الوحدات الإدارية تقسم أراضي ج.ي إلى محافظات ومديريات تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية مع مراعاة الوضع الخاص بالعاصمة ويكون لكل وحدة على

---

(٢) الجمهورية اليمنية، قانون الإدارة المحلية، رقم (٥٣) ، ١٩٩١م. طبع بمطابع صوت العمال. بدون تاريخ.

(٣) مادة (٣) ، ص٢ من القانون.

(٤) المادة (٤) راجع أيضا الخطابي، أحمد، استعراض لنظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية، ص٢٩٨ " مستقبل الحكم المحلي في اليمن ".

مستوى المحافظة والمديرية رئيس يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة وقوانينها. كما يكون لكل وحده مجلس محلي منتخب.

- المحافظون، ويكون لكل محافظة محافظ، يعد المسئول الأول في المحافظة يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة، ويكون لكل محافظة وكيل بدرجة وكيل وزارة.
- المجالس التنفيذية للمحافظات - ينشأ في كل محافظة مجلس تنفيذي يتشكل على النحو الآتي:-

- محافظ المحافظة رئيسا
- وكيل المحافظة نائبا للرئيس
- رؤساء فروع ومكاتب الوزارات والمصالح والهيئات الحكومية في المحافظة.
- مدير أمن المحافظة عضوا.
- مدير عام ديوان المحافظة عضوا.
- مدير عام شئون المجالس المحلية بديوان المحافظة عضوا.

- يتولى المجلس التنفيذي " إدارة وتشغيل وصيانة مختلف المرافق العامة والأعمال الإنتاجية والخدمية التي تعود بالنفع العام على المحافظة ".
- مديرو عموم النواحي واختصاصاتهم. ويكون لكل مديرية مدير يصدر تعيينه من رئيس الوزراء، يعتبر المسئول الأول بها. ويمثل السلطة التنفيذية في إدارة المديرية.

-المجالس التنفيذية لوحدات المديريات يكون لكل مديرية مجلس تنفيذي من:-

- مدير عام المديرية رئيسا
- مدير أمن المديرية
- مديرو فروع مكاتب الوزارات
- سكرتير مكتب المديرية مقررا

ب- نظام عمل المجالس المحلية واتخاذ القرارات

تنجز المجالس المحلية ولجانها ومكاتبها التنفيذية مهماتها عن طريق اجتماعاتها الدورية. وبها خطة عمل فصلية وسنوية. وقراراتها يجب أن تكون مدعمة لسلطة الدولة. وأعضاء المجالس غير متفرغين بالكامل لأعمال المجلس. وتنظم اللائحة التنفيذية تفرغ بعضهم، كما تحدد حقوقهم وأجورهم.

ج- الإشراف والرقابة على أعمال المجالس المحلية:

إن قرارات مجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء ملزمة لجميع المجالس المحلية. ويحق لمجلس المحافظة إلغاء قرار المجلس المحلي للمديرية. ويجوز للوزير المختص الاعتراض على قرار المجلس المحلي للمحافظة.

- يصدر قرار حل المجلس المحلي بقرار من رئيس مجلس الوزراء[1].

د- أجهزة السلطة المحلية في دستور الجمهورية اليمنية[2]

لقد نصت المادة (١٤٣) من الدستور على أن " تقسم أراضي الجمهورية اليمنية إلى وحدات إدارية يبين القانون عددها، وحدودها وتقسيماتها والأسس والمعايير العلمية التي يقوم عليها التقسيم الإداري، كما يبين القانون طريقة ترشيح وانتخاب واختيار رؤسائها ويحدد اختصاصاتهم، واختصاصات رؤساء المصالح فيها.

هـ-الشخصية الاعتبارية للوحدات الإدارية

كما نصت المادة (١٤٤) تتمتع الوحدات الإدارية بالشخصية الاعتبارية ويكون بها مجالس محلية منتخبة انتخابا حرا مباشرا ومتساويا على مستوى المحافظة والمديرية وتمارس مهماتها وصلاحياتها في حدود الوحدة الإدارية وتتولى:-

- اقتراح البرامج.
- والخطط.
- والموازنات الاستشارية للوحدة الإدارية.

كما تقوم بالإشراف والرقابة والمحاسبة على أجهزة السلطة المحلية على وفق القانون.

و- انتخاب المجالس ودورها الاداري

ويحدد القانون طريقة الترشيح والانتخاب للمجالس المحلية، ونظام عملها ومواردها المالية، وحقوق أعضائها وواجباتهم ودورها في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية وجميع الأحكام الأخرى المتصلة بها وذلك بمراعاة اعتماد مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية كأساس لنظام الإدارة المحلية.

ز- الوحدات الإدارية، وصلتها بالسلطة المركزية

لقد أكد الدستور بالنص على أن تعد " كل الوحدات الإدارية والمجالس المحلية جزءا لا يتجزأ من سلطة الدولة ويكون المحافظون محاسبين ومسئولين أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وقراراتهما ملزمة بهم ويجب عليهم تنفيذها في كل الحالات ويحدد القانون طريقة الرقابة على أعمال المجالس المحلية ".

٧- المحافظات وعواصمها المحلية " التقسيم الاداري "

١. محافظة لواء صنعاء ومركزها صنعاء وهي " العاصمة ".
٢. صعده، وعاصمتها صعده.
٣. حجة وعاصمتها حجة.
٤. الحديدة وعاصمتها الحديدة.
٥. ذمار وعاصمتها ذمار.

---

(١) راجع نص القانون، وفيه تفاصيل أكثر، ص٢٠ وما بعدها.

(٢) الجمهورية اليمنية، وزارة الشئون القانونية، دستور الجمهورية اليمنية، ص٨٩. طبع في مؤسسة ١٤أكتوبر للصحافة والطباعة والنشر، بدون تاريخ.

٦.البيضاء وعاصمتها البيضاء.
٧.إب وعاصمتها إب.
٨.تعز وعاصمتها تعز.
٩.المحويت وعاصمتها المحويت.
١٠.مأرب وعاصمتها مأرب.
١١.عدن.
١٢.لحج وعاصمتها الحوطة.
١٣.الضالع وعاصمتها الضالع.
١٤.شبوة وعاصمتها عتق.
١٥.حضرموت وعاصمتها المكلا.
١٦.أبين وعاصمتها زنجبار.
١٧.المهرة وعاصمتها سيئون.

تعديلات التقسيم الإداري، القرار الجمهوري بالقانون[1] رقم (٢٣) لسنة ١٩٩٨م.

لقد تم تعديل التقسيم الإداري لليمن بموجب القانون المذكور على الشكل الآتي:-

- مادة (١) : تنشأ محافظتان جديدتان هما:-
  - محافظة عمران، وعاصمتها مدينة عمران.
  - محافظة الضالع، وعاصمتها الضالع.
- مادة (٢) : تتكون محافظة عمران من (١٩) مديرية.
- مادة (٣) : تتكون محافظة الضالع من (٩) مديريات.
- مادة (٤) : تضم المديريات الآتية من محافظة صنعاء إلى محافظة الجوف وهي: برط العنان، وخراب المراشي، ورجوزه
- مادة (٥) : تضم مديرية مكيراس من محافظة أبين إلى محافظة البيضاء.
- مادة (٦) : تضم مديرية المقاطرة من محافظة تعز إلى محافظة لحج.

٨- المركزية واللامركزية في الحياة الإدارية للجمهورية اليمنية

إن استعراض القوانين الخاصة، بالإدارة المحلية مع المواد الدستورية يشير بوضوح إلى أن طبيعة السلطة المحلية في الجمهورية، هي المزج بين المركزية واللامركزية الإدارية وإلى عد الأولى هي القاعدة أو الأصل ويتم تطبيقها من خلال رؤساء الوحدات الإدارية وأن الثانية (اللامركزية الإدارية) هي الفرع والاستثناء ، ويتم تطبيقها من خلال المجالس المحلية.

وواضح تماما أن الدستور اليمني قد درس المسألة ببراعة وإتقان وحقق التوازن بين قيام الدولة بمسئولياتها في تصريف شئونها وتحقيق مصالحها، ومصالح مواطنيها، وبين تحقيق قدر من المشاركة الشعبية في تسيير شئونها وتحقيق مصالحها.

---

[1] جريدة الجمهورية، العدد : ٩٠٥٨١ سنة ١٩٩٨م صدر برئاسة الجمهورية بتاريخ ٩٨/٧/٢٨م.

مراجع الكتاب ومصادره

(أ)

(١) أباضه، د. فاروق عثمان

* الحكم العثماني في اليمن.

(٢) أبن الأثير، علي بن أبي الكرم.

* الكامل في التاريخ (بيروت - ١٩٦٧م).

(٣) الاحمد، د. سامي سعيد.

* تاريخ الرومان (بغداد - لات).

(٤) أبن الأخوة.

* كتاب معالم القربة في أحكام الحسبة (كمبردج - ١٩٣٧م).

(٥) أدهل، عبده حسين.

* الاستقلال الضائع (صنعاء - ١٩٦٣م).

(٦) أرنولد، السير توماس.

* الخلافة، دائرة المعارف الإسلامية[1]، ج ٨.
* الدعوة إلى الإسلام (القاهرة - ١٩٧٠م) ترجمة د. حسن إبراهيم حسن وآخرين.

(٧) الارياني، الأستاذ أحمد محمد.

* أهمية الدورة الرقابية في التنمية الاقتصادية. (الحالة اليمنية): بحث في دراسات في الاقتصاد اليمني. تحرير د.أحمد علي البشاري (صنعاء - ١٩٩٦م).
* بحوث وأدبيات المؤتمر الاقتصادي اليمني. تنظيم مجلة الثوابت.

(٨) الازهري، د. محي الدين.

* الإدارة ودور المديرين (القاهرة - ١٩٣٩م) ط ١.

(٩) أشبنغلر، أسوالد.

* تدهور الحضارة الغربية (بيروت - لات).

(١٠) الاعرجي،

* مبادئ الإدارة العامة (بغداد - ١٩٨٥م).

(١١) الاكوع، محمد الحولي.

* اليمن الخضراء - مهد الحضارة، مطبعة السعادة، ١٩٧١م. ط١ .

(١٢) الانباري، د. عبدالرزاق

* النظام القضائي في بغداد في العصر العباسي (النجف - ١٩٧٧م).
* منصب قاضي القضاة في الدولة العباسية (بيروت - لات). نشر: الدار العربية للموسوعات.
* تاريخ الدولة العربية في العصر الراشدي والأموي (بغداد - ١٩٨٥م).

(١٣) أوبر ماير، جيرالد.

---

(١) وسوف أرمز لها في المراجع الآتية بـ : د م أ .

• جريـدة الإيمـان والإمـام يحيـى: العقيـدة والدولـة فـي اليمـن، (١٩٠٠-١٩٤٨م) بحـث مـن كتـاب: الحياة الفكريـة فـي المشـرق العربـي (١٨٥٠-١٩٣٩م) مركز دراسات الوحدة العربية.

(ب)

(١٤) باجمال، الأستاذ عبدالقادر.
• المؤتمر الاقتصادي بين الثابت والمتغير، بحـث فـي: دراسـات فـي الاقتصـاد اليمني.
(١٥) باريسه،
• سيف بن ذي يزن، د م أ، ج ١٣.
(١٦) باعلوي، د. عبدالخالق أحمد.
• الوحدات الإدارية وهيئاتـها المحليـة فـي الدسـاتير اليمنيـة والعربيـة. مجلـة الثوابت، العدد العاشر، سنة ١٩٩٧م.
(١٧) بافقيه، محمد عبدالقادر.
• تاريخ اليمن القديم (بيروت - لا ت).
(١٨) عبدالباقي، أحمد فؤاد.
• المعجم المفهرس لألفاظ القرآن الكريم (القاهرة - ١٩٩١م) ط٢.
(١٩) البخاري، محمد بن إسماعيل.
• صحيح البخاري (ليدن - ١٩٦٢م).
(٢٠) برانتون، نويل.
• إدارة المشاريع التجاريـة، نشـر دار الفكـر العربـي، ترجمـة فـاروق حسـن غرابه.
(٢١) براستد، د. هنري جايمس.
• العصور القديمة (بيروت - ١٩٨٣م) ترجمة: داؤد قربان.
(٢٢) بربر، د. كامل
• نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة (بيروت - ١٩٩٦م) ط١.
(٢٣) بريجز، كريستي أرنولد.
• تراث الإسلام - ترجمة د. زكي محمد حسن، ط١، (دمشق - ١٩٨٢م).
(٢٤) هـ، د. مصطفى.
• بحوث في نظام الإسلام (بيروت - لا ت).
(٢٥) البغدادي، أحمد بن علي الخطيب.
• تاريخ بغداد مدينة السلام (القاهرة - ١٩٣١م).
(٢٦) بركات، د. عبدالله حسين.
• مصادر تمويل خطط التنمية الاجتماعية والاقتصاديـة فـي الجمهوريـة العربيـة اليمنية.
(٢٧) بكر.
• الجزية. د م أ. ج ٦.
(٢٨) البكري، عبدالله بن عبدالعزيز.
• معجم ما أستعجم (بيروت - لا ت).

(٢٩) البلاذري، أحمد بن يحيى.
* أنساب الأشراف، ج ٤ (القدس - ١٩٨٣م) ج١ (القاهرة - لا ت) تحقيق محمد حميد الله.

(ت)

(٣٠) ترتون ،
* أهل الذمة في الإسلام (القاهرة - لا ت) ترجمة حبشي.

(٣١) تريجو، بنيامين، جوز يمران.
* إستراتيجية الإدارة. ترجمة ابراهيم علي البريسي (بيروت - لات).

(٣٢) تكتش.
* سبأ، د م أ ، ج١١.

(٣٣) تنسر.
* رسالة تنسر (القاهرة - لات) ترجمة يحيى الخشاب.

(٣٤) توفيق، د . جميل أحمد.
* مذكرات في إدارة الأعمال (الإسكندرية - ١٩٧٥م) ، دار الجامعات المصرية.

(٣٥) تير، أوردواي.
* الإدارة هدفها وإنجازها (القاهرة - نيويورك ١٩٦٧م) ، ترجمة د. علي كامل.

(ث)

(٣٦) الثور، عبدالله بن أحمد.
* وثائق يمنية، الجنوب اليمني (صنعاء - ١٩٨٦م).
* اليمن دراسة موجزة (القاهرة - ١٩٧٩م).

(ج)

(٣٧) جب، السير هاملتون.
* دراسات في حضارة الإسلام (بيروت - ١٩٧٤م) ترجمة إحسان عباس.

(٣٨) جراباراج، أوبج.
* الفن والعمارة. من كتاب تراث الإسلام " إدارة المدينة ".

(٣٩) الجرو، د. اسمهان.
* موجز التاريخ السياسي القديم لجنوب شبه الجزيرة العربية " اليمن القديم " (الأردن - لا ت).

(٤٠) جريدة الجمهورية، العدد ٩٠٥٨ - ٩٨.
* العدد المؤرخ ٩٨/٧/٢٨م بشأن استحداث بعض المحافظات.

(٤١) الجلبي، د. حسن.
* القانون الدولي العام (بغداد - ١٩٦٢م).

(٤٢) جلوبو فسكايا.
* سقوط النظام الملكي. بحث في كتاب ثورة ٢٦سبتمبر الكتاب ٢ . ترجمة د. قائد محمد طربوش.

(٤٣) الجمهورية اليمنية.

* قانون الإدارة المحلية رقم (٥٣) ١٩٩١م. طبع بمطابع صوت العمال، بدون تاريخ للطبع.

(٤٤) الجمهورية اليمنية، وزارة الشؤون القانونية.
* دستور الجمهورية اليمنية. طبع في مؤسسة ١٤أكتوبر للصحافة والطباعة والنشر. بدون تاريخ للطبع.

(٤٥) الجمهورية اليمنية. الهيئة العامة للاستثمار، قطاع الترويج.
* قانون الاستثمار رقم (٣٣) لسنة ١٩٩١م وتعديلاته - صنعاء.

(٤٦) الجمهورية اليمنية، رئاسة مجلس الوزراء.
* برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري المقر من مجلس النواب. طبع بمطابع دائرة الصحافة والطباعة والنشر.

(٤٧) جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية.
* المنشورات الصادرة عن وزارة العمل والخدمة المدنية للفترة ١٩٧٢-١٩٨٧م.

(٤٨) محمد بن عيدروس.
* كتاب الوزراء والكتاب (القاهرة - ١٩٣٨م) ط١.

(٤٩) جون. م. فيفنر + فرانك ب شير وود .
* التنظيم الإداري (القاهرة - نيويورك ١٩٩٥م) ، ترجمة ومراجعة د.محمد توفيق رمزي مع د. خيري المدين عبدالقوي.

(٥٠) جيماوات، نبكاج.
* الالتزام وإستراتيجية اتخاذ القرارات الإدارية. الدار الدولية للنشر والتوزيع (القاهرة - ١٩٩٤م).

(٥١) جيبون، أدوارد.
* إضمحلال الإمبراطورية الرومانية وسقوطها (القاهرة - ١٩٦٩م) ، ترجمة محمد أبو دره.

(ح)

(٥٢) الحاج ، أ . د . محمد عبدالقادر
* شرح قانون العمل اليمني الجديد رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م (صنعاء - ١٩٩٥م).

(٥٣) الحبشي ، د. محمد عمر.
* اليمن الجنوبي (بيروت - ١٩٦٨م) ترجمة د. الياس فرح مع د.خليل أحمد خليل.

(٥٤) حبتور، د. عبدالعزيز صالح.
* إدارة عمليات الخصخصة (أبوظبي - ١٩٩٧م).
* محاضرات في الإدارة العامة، دراسات مقارنة (عدن - لات).
* الإدارة الجامعية (عدن - ١٩٩٧م).

(٥٥) حتي، فليب.
* تاريخ العرب المطول (بيروت - ١٩٧٤م).

(٥٦) الحداد ، محمد يحيى.
* التاريخ العام لليمن (بيروت - ١٩٨٦م) ط١.
(٥٧) الحديثي، د. نزار عبداللطيف.
* أهل اليمن في صدر الإسلام (بيروت - لات).
(٥٨) ابن أبي الحديد.
* شرح نهج البلاغة، (بيروت - ١٩٨٠م).
(٥٩) حسن، د. عادل.
* الإدارة (الإسكندرية - ١٩٧٩م).
(٦٠) الحسني، د. حسين أحمد.
* الاستراتيجية الشاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية اليمنية. بحث في: دراسات الاقتصاد اليمني.
(٦١) حسن، د. ناجي.
* ثورة زيد بن علي (بغداد - ١٩٨٤م).
(٦٢) حسن، مع د. عادل، زهير، د. مصطفى.
* الإدارة العامة (بيروت - ١٩٧٨م) ، دار النهضة العربية.
(٦٣) حسن + عادل.
* الإدارة والمدير (الإسكندرية - لا ت).
(٦٤) ابن حوقل.
* صورة الأرض (بيروت - لات).
(٦٥) حسين، حسين مصطفى.
* الإدارة المحلية المقارنة (الجزائر - ١٩٨٢م) ، ط٢ .
(٦٦) حسيني، مولوي.
* الإدارة العربية (القاهرة - ١٩٨٥م) ، ترجمة د. ابراهيم العدوي.
(٦٧) الحرفه، د. حامد.
* موسوعة الإدارة الحديثة والحوافز (بيروت - ١٩٨٠م) الدار العربية للموسوعات.
(٦٨) حميد الله، محمد.
* الوثائق السياسية للعهد النبوي والخلافة الراشدة، (بيروت -١٩٦٩م) ، ط٣.
(٦٩) ابن حنبل، أحمد.
* المسند (القاهرة - لا ت).

(خ)

(٧٠) الخزرجي.
* العسجد المسبوك (بغداد - ١٩٧٥م) ، تحقيق شاكر محمود.
(٧١) الخطابي، أحمد.
* استعراض لنظام الإدارة المحلية في الجمهورية اليمنية. بحث في: مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية. (بحوث ومناقشات، ندوة الثوابت) (صنعاء - ١٩٩٥م).

(٧٢) ابن خلدون.
* مقدمة ابن خلدون (القاهرة – ١٣٧٤هـ).
(٧٣) ابن فلكان.
* وفيات الأعيان، (القاهرة – ١٩٤٨م) ، تحقيق محمد محي الدين.
(٧٤) خوله.
* بيت المال (بغداد – ١٩٧٦م).

(د)

(٧٥) الداوودي، د. غالب علي.
* القانون الدولي الخاص (بغداد – ١٩٧٤م) ط١.
(٧٦) دانيال، جي، بورستن.
* الأمريكيون. التجربة الديمقراطية (عمان – ١٩٩٣م) ، مركز الكتب الأردني.
(٧٧) دراكر، بيتر .
* الإدارة. المهام – المسئوليات – التطبيقات. ترجمة اللواء محمد عبدالكريم مراجعة أ. د. نادية الهادي، الدار الدولية للنشر والتوزيع.
(٧٨) دراكر.
* الإدارة للمستقبل. ترجمة صليب بطرس. الدار الدولية للنشر والتوزيع – كندا، مصر.
(٧٩) درويش، د. عبدالكريم + تكلا .
* أصول الإدارة العامة (القاهرة – ١٩٩٢م) الناشر: مكتبة الانجلو المصرية.
(٨٠) دلا فيدا.
* بنو أميه، د م أ، ج٣.
(٨١) دنكان، و جاك.
* أفكار عظيمة في الإدارة. ترجمة محمد الحديدي. الدار الدولية للنشر والتوزيع.
(٨٢) الدوري، د. حسين الاعرجي.
* مبادئ الإدارة العامة (بغداد – ١٩٧٨م).
(٨٣) الدوري، د. عبدالعزيز.
* النظم الإسلامية (بغداد – ١٩٥٠م).
* مقدمة في التاريخ الاقتصادي العربي (بيروت – لا ت).
* تاريخ العراق الاقتصادي في القرن الهجري الرابع. مركز دراسات الوحدة العربية.
(٨٤) الدوري، د. تقي.
* صقليه (بغداد – ١٩٨٠م).
(٨٥) دومينك وسورديل.
* الحضارة الإسلامية (بيروت – لات).

(٨٦) دينيت.
* الجزية والإسلام (بيروت - ١٩٦٠م) ، ترجمة فوزي فهيم.
(٨٧) ديل، أرنست.
* رواد الإدارة والتنظيم. الناشر، دار الكرنك. ترجمة د. حسن عمر.

(ر)

(٨٨) رشيد، د. أحمد.
* نظرية الإدارة العامة (القاهرة - لات) ، ط١.
(٨٩) رفعت، د. محمد
* علم الإدارة العامة (القاهرة - ١٩٨٩م).
(٩٠) أبو ركبه، د. حسن عبدالله.
* بحوث العمليات وتطبيقاتها في مجال الإدارة. (القاهرة - ١٩٧٥م).
(٩١) رنسيس، ليكرت.
* أنماط جديدة في الإدارة. ترجمة إبراهيم علي البرسي (القاهرة - لات).
(٩٢) روزنتال + يودين.
* الموسوعة الفلسفية (بيروت - ١٩٨١م) ط٣ . ترجمة سمير كرم، مراجعة د. صادق جلال العظم + جورج طرابيشي (دار الطليعة للطباعة والنشر بيروت).

(ز)

(٩٣) الزبيري،
* نسب قريش (القاهرة - ١٩٥٣م) نشر بروفنسال.
(٩٤) أبو زرعه.
* تاريخ أبي زرعه الدمشقي (دمشق - ١٩٧٠م)، تحقيق رحمه الله، رحمه الله.
(٩٥) الزمخشري،
* تفسير الكشاف (بيروت - لا ت).

(س)

(٩٦) ستينسون، دك.
* الحياة والمؤسسات في أميركا. مركز الكتب الأردني.
(٩٧) سديو.
* خلاصة تاريخ العرب (بيروت - ١٩٩٨م).
(٩٨) سلطان، د. أحمد.
* القانون الدولي العام في وقت السلم. (القاهرة - ١٩٦٨م).
(٩٩) السمهودي،
* وفاء الوفا بأخبار دار المصطفى (بيروت - ١٩٥٥م) ، تحقيق محمد محي الدين.
(١٠٠) النهوري، د. عبدالرزاق بالاشتراك مع حشمت أبو ستيت.
* أصول القانون (القاهرة - ١٩٥٠م).
(١٠١) السهيلي.
* الروض الانف (القاهرة - ١٩٣٧م).

(١٠٢) السيوطي،
* تاريخ الخلفاء (القاهرة – ١٩٥٢م). تحقيق محمد محي الدين.
(ش)
(١٠٣) الشافعي، محمد بن إدريس.
* الأم (القاهرة – ١٩٦٩م) ، تحقيق محمد سيد كيلاني.
(١٠٤) شبر ، د. حكمت.
* القانون الدولي العام (بغداد – ١٩٧٥م).
(١٠٥) شتروتمان.
* الزيدية، د م أ، ج١١.
(١٠٦) شريف، د. علي.
* الإدارة العامة / النظرية والتنسيق (بيروت – لات). دار النهضة العربية.
(١٠٧) شرف الدين، أ د . أحمد.
* مفاهيم ومصطلحات بحث في: مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية (صنعاء – ١٩٩٥م).
(١٠٨) شرودر، ريتشارد.
* موجز نظام الحكم الأمريكي (لا مكان ولا تاريخ للطبع).
* دستور الولايات المتحدة الأمريكية (١٩٨٧م – لا مكان لتاريخ الطبع).
(١٠٩) شريف، د. علي + مدحت الديب.
* التنظيم والإدارة (الإسكندرية – لا ت).
(١١٠) شعبان.
* تاريخ صدر الإسلام (بيروت – ١٩٨٣م) .
(١١١) شكري، محمد عزيز.
* مدخل إلى القانون الدولي العام (دمشق – ١٩٩٥م).
(١١٢) شليفر.
* حضرموت، د م أ ، ج٧.
(١١٣) شيحا، د. إبراهيم عبدالعزيز.
* الإدارة العامة (القاهرة – ١٩٨٤م).
(ص)
(١١٤) الصايدي، د. أحمد قايد.
* المادة التاريخية في كتاب " نيبور " عن اليمن. (بيروت – ١٩٩٠م) ، ط١ دار الفكر المعاصر.
(ط)
(١١٥) الطبري، محمد بن جرير
* تاريخ الرسل والملوك (القاهرة – ١٩٦٣م) ، تحقيق محمد أبو الفضل.
(١١٦) طربوش، د. قائد .
* الإدارة المحلية في إطار الدستور والقوانين النافذة في الجمهورية اليمنية. بحث في كتاب: مستقبل الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية.
(١١٧) ابن الطقطقا.

* الفخري في الآداب السلطانية (بيروت – ١٩٦٤م).
(١١٨) طلبه، د. عبدالله .
* الإدارة العامة (دمشق – ١٩٩٥م) منشورات جامعة دمشق.
(ظ)
(١١٩) ظافر، أحمد سعيد.
* التنمية في اليمن، بحث في كتاب: دراسات في الاقتصاد اليمني.
(ع)
(١٢٠) عامر، د. سعيد ياسين.
* إدارة القرن الواحد والعشرين. إستراتيجيات التغيير وتطوير منظمات الأعمال العربية. (القاهرة – ١٩٧٦م).
* الإدارة في ظلال التغيير (القاهرة – ١٩٧٦م).
(١٢١) ابن عبدربه.
* العقد الفريد (القاهرة – ١٩٦٥م).
(١٢٢) ابن عبدالحكم.
* فتوح مصر وأخبارها (القاهرة – ١٩٣٠م).
(١٢٣) عشماوي، د. سعد الدين.
* أسس الإدارة (القاهرة – ١٩٧٣م).
(١٢٤) العظم، نزيه مؤيد.
* رحلة في بلاد العرب السعيدة (بيروت – ١٩٨٦م). دار التنوير، ط٢.
(١٢٥) العلاق، د. بشير عباس.
* معجم مصطلحات العلوم الإدارية الموحدة. (بيروت – لات) الدار العربية للموسوعات.
(١٢٦) العلي، د. صالح أحمد.
* دراسات في الإدارة (بغداد – ١٩٨٩م).
* الدولة في عهد الرسول. مج١ (تكوين الدولة وتنظيمها) (بغداد – ١٩٨٨م) ، مطبعة المجمع العلمي العراقي.
(١٢٧) علي، د. حمدي فؤاد.
* الاتجاهات الحديثة في الإدارة (بيروت – ١٩٨٢م).
(١٢٨) علاقي، د. مدني عبدالقادر.
* الإدارة . دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية. (جده – ١٩٩٣م) ، ط ٦.
(١٢٩) علي، د. جواد.
* المفصل في تاريخ العرب قبل الإسلام. (بيروت – ١٩٧٧م) ط ٢.
(١٣٠) عماره، د. محمد.
* الإسلام وفلسفة الحكم (القاهرة – ١٩٨٩م).
(١٣١) العمر ي، وآخرون.
* في صفة بلاد اليمن عبر العصور. نصوص أختارها وحققها د. حسين عبدالله العمري وآخرون (بيروت – ١٩٩٠م) ، ط١.

(١٣٢) عقيلي، د. عمر وصفي.
• فلسفة الإدارة (دمشق – ١٩٩٥م).

(غ)

(١٣٣) أبو غانم، د. فضل.
• البيئة القبلية في اليمن (صنعاء – ١٩٩١م).
(١٣٤) الغزالي،
• الرد على فضائح الباطنية (ليدن – ١٩٩٥م).
(١٣٥) الغمري، د. ابراهيم.
• الإدارة. الناشر: دار الجامعات العربية (دمشق – لا ت).

(ف)

(١٣٦) فخري، د. فيصل.
• التنظيم الإداري " مدخل للنظريات والسلوك ". (عجمان – ١٩٧٩م).
(١٣٧) فردريك، كابل.
• حيوية الإدارة. ترجمة نزيه عمر القباني.
(١٣٨) فـكا.
• زيد بن علي، ج١١.
(١٣٩) الفيروزا بادي.
• القاموس المحيط (بيروت – لا ت).
(١٤٠) الفقيه، أحمد محمد محمود.
• السياسة الإدارية والمالية في عهد الإمام يحيى (١٩١٨-١٩٤٨م) رسالة ماجستير / جامعة صنعاء.

(ق)

(١٤١) ابن قتيبه.
• الإمامة والسياسة (القاهرة – ١٩٦٧م).
(١٤٢) قرار مجلس الوزراء رقم (٧٧) لسنة ١٩٩٣م.
• اللائحة الداخلية لتنظيم عمل مجلس الوزراء.
(١٤٣) القصير، عبداللطيف.
• الإدارة العامة / المنظور السياسي (بغداد – ١٩٨٠م). مراجعة د.خليل الشماع.

(ك)

(١٤٤) كابل، فردريك.
• حيوية الإدارة (القاهرة – لات) ترجمة عمر القباني.
(١٤٥) كاهن، كلود.
• تاريخ العرب والشعوب الإسلامية (بيروت – ١٩٧٧م).
(١٤٦) الكبيسي، د. عامر
• الإدارة العامة (بغداد – ١٩٨٣م)، ط ٥.
(١٤٧) كرومان.
• شبوة، د م أ ، ج ١٣.

(١٤٨) الكليبي، د. صالح.
* التطور التاريخي للإدارة العامة في اليمن بحث في: الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية أوراق الندوة المنعقدة في صنعاء. المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية (صنعاء - ١٩٦٦م).
(١٤٩) الكندي، محمد بن يوسف.
* الولاة والقضاة (القاهرة - ١٩٠٨م) باعتناء رفن كست.
(١٥٠) كنعان، دنواف.
* القيادة الإدارية (عمان - ١٩٩٥م).
* اتخاذ القرارات الإدارية (عمان - ١٩٩٢م).
(١٥١) كوك.
* التطورات الاقتصادية في الإسلام بحث في كتاب: تراث الإسلام (عالم المعرفة).
ل)
(١٥٢) لويس، د. برنارد.
* السياسة والحرب في الإسلام بحث في كتاب: تراث الإسلام " عالم المعرفة ".
(١٥٣) ليفيت، ثيودور.
* الإدارة الحديثة (القاهرة - ١٩٩٤م).
م)
(١٥٤) الماوردي، علي بن محمد.
* الأحكام السلطانية (القاهرة - ١٩٦٦م)، ط٣.
(١٥٥) ابن متعب.
* ما مدى إمكانية تطبيق الاحتراف في الإدارة العامة، بحث في: مجلة الإدارة العامة، العدد ٧٩، (الرياض - ١٩٩٣م).
(١٥٦) المخلافي.
* الإدارة المحلية في الجمهورية العربية اليمنية (القاهرة - ١٩٩٠م) ، ط١ .
(١٥٧) المخلافي، د. وائل .
* اللامركزية مفهومها وتطبيقاتها المعاصرة بحث في: الحكم المحلي في الجمهورية اليمنية (صنعاء - ١٩٩٥م).
(١٥٨) مركز الدراسات والبحوث اليمني.
* ثورة ٢٦ سبتمبر. دراسات وشهادات للتاريخ الكتاب الثاني (صنعاء - ١٩٨٧م) ، ط١. إعداد وتوثيق مركز الدراسات والبحوث اليمني (صنعاء - ١٩٨٧م).
(١٥٩) المروني، محمد بن عبدالملك.
* الثناء الحسن على أهل اليمن. دار التلال للطباعة والنشر والتوزيع (بيروت - ١٩٩٠م) ، ط١.
(١٦٠) مرشحه، د. محمود.
* الوجيز في القانون الدولي العام (حلب - ١٩٩٤م).

(١٦١) المصري، د. سعيد محمد.
* أساسيات في دراسة الإدارة العامة (الريان - ١٩٨٢م) ، ط٣.
(١٦٢) مغلس، محمد علي.
* عشر سنوات على صدور قانون العمل الأساسي. مجلة العمل، العدد٢ سنة ١٩٨٨م.
(١٦٣) المغربي + آخرون.
* أساسيات في الإدارة (عمان - ١٩٩٥م) ط١. دار الفكر.
(١٦٤) المغربي.
* الإدارة العامة والبيئة والسياسة العامة (عمان - ١٩٩٤م).
(١٦٥) المقريزي.
* المواعظ والاعتبار بذكر الخطط والآثار (القاهرة - ١٣٣٦هـ).
(١٦٦) المقطري،
* ثورة ٢٦سبتمبر وتطور الاقتصاد اليمني. بحث في كتاب: ثورة ٢٦سبتمبر.
(١٦٧) المقدسي، البشاري.
* أحسن التقاسيم في معرفة الأقاليم (ليدن - ١٩٠٦م).
(١٦٨) المكتب القانوني " الرئاسة ".
* قرار جمهورية بالقانون رقم (١) لسنة ١٩٧٢م بإنشاء الجهاز المركزي للتخطيط.
(١٦٩) المكتب القانوني لرئاسة المجلس الجمهورية ومجلس الوزراء.
* تشريعات الجمهورية العربية اليمنية (صنعاء - ١٩٧٢م).
(١٧٠) ابن منظور.
* لسان العرب (بيروت - ١٩٦٨م) ، طبعة دار صادر.

(ن)

(١٧١) نتو، ابراهيم عباس وآخرون.
* المفاهيم الأساسية في علم الإدارة، منشورات جامعة البترول والمعادن الظهران.
الناشر جون وايلي وأولاده (نيويورك - لندن - لات).
(١٧٢) النجار، محمد عدنان.
* إدارة الأفراد " دمشق - ١٩٩٤م- ٩٥ ".
(١٧٣) نجيب، عزالدين.
* عشرون عاما في خدمة اليمن (بيروت - ١٩٩٠م).
(١٧٤) النشرة التشريعية رقم (١٦) قانون العمل رقم (٥) لسنة ١٩٩٥م في الجمهورية اليمنية (القاهرة - ١٩٩٦م).
* شرح أ. د. محمد عبدالقادر الحاج.
(١٧٥) نلسن، دتلف.
* تاريخ العرب القديم (القاهرة - لات).

(هـ)
(١٧٥) هاشم، هيثم.
* وظائف الإدارة (دمشق - ١٩٩٤-٩٥).
* مبادئ الإدارة (دمشق - ١٩٧٨م)، ط٢.
(١٧٦) هاشم، د. زكي محمود.
* الإدارة العلمية (الكويت - ١٩٧٩م).
(١٧٧) ابن هشام.
* سيرة ابن هشام (القاهرة - ١٩٧٣م).
(١٧٨) الهمداني، د. عبدالهادي حسين.
* التنمية الإدارية في الجمهورية اليمنية (دمشق - ١٩٩٠م)، ط١.
(١٧٩) الهمداني،
* صفة جزيرة العرب (ليدن - ١٨٩١م).
(١٨٠) هولفريتز، هانز.
* اليمن من الباب الخلفي. تعريب خيري حماد (صنعاء - لات).
(١٨١) هيكل ، محمد حسنين.
* الانفجار - ملفات السويس (القاهرة - ١٩٩٠م)، ط١.
(و)
(١٨٢) الواسعي، عبدالواسع بن يحيى.
* تاريخ اليمن، المسمى فرجة الهموم والحزن في حوادث وتاريخ اليمن (صنعاء - ١٩٩٠م).
(١٨٣) واط، مفرتكمري .
* محمد (ص) في المدينة (بيروت - لات).
(١٨٤) وزارة الإعلام والثقافة.
* تطور التشريع والقضاء في الجمهورية العربية اليمنية (بيروت - ١٩٨٥م).
(١٨٥) وكيع.
* أخبار القضاة (القاهرة - ١٩٥٠م).
(ي)
(١٨٦) ياقوت، الحموي.
* معجم البلدان (بيروت - لات)، طبع دار صادر.
(١٨٧) اليعقوبي، محمد بن واضح.
* تاريخ اليعقوبي، (النجف - لات).
(١٨٨) أبو يوسف، يعقوب بن ابراهيم.
* كتاب الخراج (القاهرة - لات).
(١٨٩) اليماني، تاج الدين عبدالباقي.
* بهجة الزمن في تاريخ اليمن (بيروت - لات).
(١٩٠) يونس، عبدالغفور.
* تنظيم إدارة الأعمال (القاهرة - ١٩٦٥م).

المراجع باللغة الأجنبية

191)A. R. Tyagi , Public Administration , 1987 , ATMA RAM & SONS , Delhi Luck Now. Sixth Revised Edition.

192)Hill , W. und Fehibavm und Ulrich, P. Organisationslehre H. Auflage Verlage Paul. Haupt Bern und Stuttgard 1989.

193)Hentze , Joachim Personalwirtschftslehre 2, 5.Auflage verlage paul Haupt Bern und Stuttgart 1991.

194)Khadduri , Majia and Lie Besny. Law In Middle East, Vol. Iorigin and Development of Islamic Law (Washingtoin-1955).

195)Mohit Bhattacharya , Public Administration , Calcatta The World Press Private Ltd. 1987

196)Schaht , Joseph, An Introduction Islamic Law (London - 1924).

197)Scholz , Christian. Personalmanagment Verlag Vahlen, Muenchen 1989.

198)Staehle W. H. Funktionen Des Managements. 3. Auflage Utb Haupt Verlage Paul Haupt Bern und Stuttgart 3. Auflage Stuttgart 1992.

199)Staehle , W. H Management 4. Auflage Verage Franz Vahlen Muenchen 1989.

200)Samuelson , Paul - A. Nordhaus , William D. Volkswirtschftslehre. Grundlagen der Makro und Mikrooekonomie Bund 1 and 2. Der Deutschen Ausgbe by Bund - Verlage Gmbh, Koelen, 2. Auflage 1981.

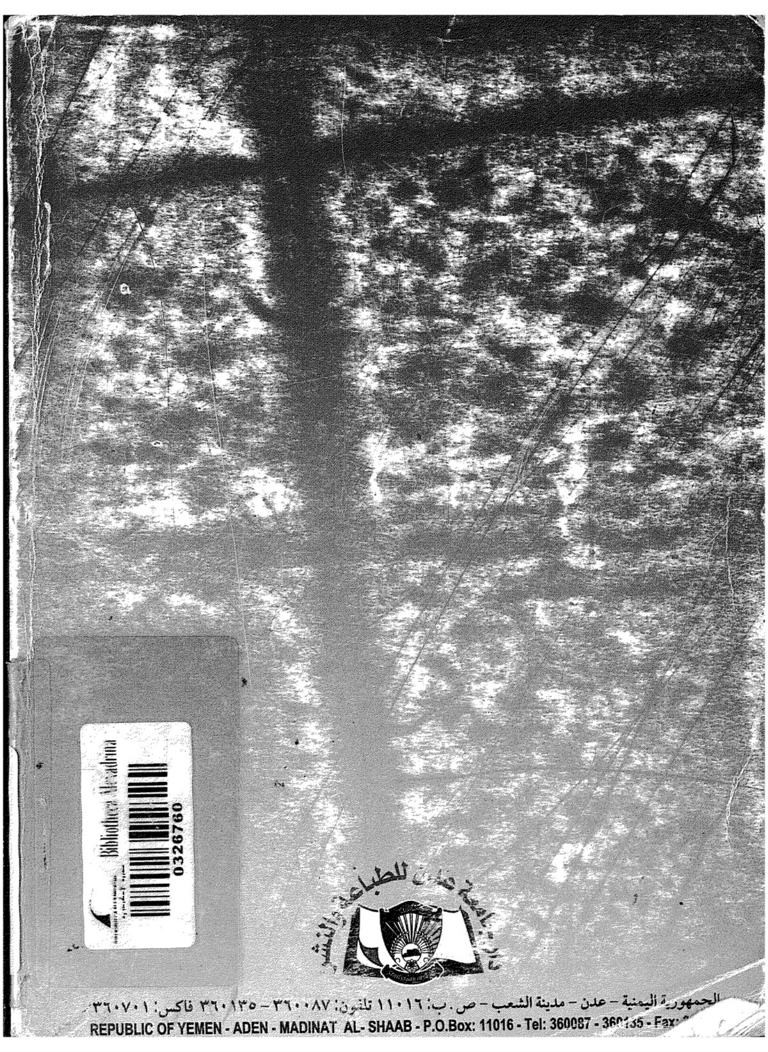
201)Steven Cohlen The Effective Public Manager Jossey - Bass Publishers sanfrancisco. London 1988.

202)Susan Welch John Comer Printed in the U.S.A 1988.

203)Tyan , Emile , Historie Del; Organisation - Judiciaive Enpays D, Islam (Londen-1969).

204)Wittich , Gerhard und Andere Leitung der Sozialistischenwirtschaft. 2. Auflage Verlage Die Wirtschaft Berlin 1987.

205)Zaepel , Guether Strtegischesmanagement. Walter DE Gruyter Berlin. New York 1989.


Bibliotheca Alexandrina
0326760
الجمهورية اليمنية – عدن – مدينة الشعب – ص . ب: ١١٠١٦ تلفون: ٣٦٠٠٨٧ – ٣٦٠١٣٥ فاكس: ٣٦٠٧٠١
REPUBLIC OF YEMEN - ADEN - MADINAT AL- SHAAB - P.O.Box: 11016 - Tel: 360087 - 360135 - Fax: